

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament, sobre la cessió a la Generalitat de Catalunya de la nòmina dels treballadors de l'Ajuntament que participen en programes subvencionats

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en què es demana el parer de l'Autoritat respecte la cessió a la Generalitat de Catalunya de la nòmina dels treballadors de l'Ajuntament que participen directa o indirectament en determinats programes subvencionats, com a justificació de les despeses de personal subvencionables.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

La consulta exposa que des de la Generalitat de Catalunya s'atorguen subvencions a les administracions locals dins l'àmbit de la promoció econòmica per al desenvolupament de determinats programes, amb fons procedents de la Unió Europea. Respecte les despeses de personal subvencionables, la consulta esmenta dos supòsits:

- Projectes on la subvenció consisteix en la contractació de treballadors (plans d'ocupació, cases d'oficis, AODL, etc).
- Projectes que subvencionen l'execució d'un projecte, en els que s'admet l'adscripció de personal propi de plantilla de l'Ajuntament.

Segons la consulta, en el moment de la justificació d'aquestes despeses de personal no es reconeix la funció fedatària de la secretaria de la Corporació, en el sentit que aquesta pugui fer una certificació amb presumpció de certesa als efectes de la justificació esmentada. Per això, segons la consulta, la Generalitat demana còpia a l'Ajuntament *"de les transferències bancàries i les nòmines originals dels treballadors adscrits directa o indirectament al projecte subvencionat"*.

La consulta afegeix que el requeriment per tal d'aportar les transferències bancàries i les nòmines esmentades com a justificació de les despeses de personal, implica una cessió de dades de caràcter personal, respecte la qual l'Ajuntament no compta amb l'autorització de la persona afectada. La consulta afegeix que pot tractar-se de dades d'especial protecció (afiliació sindical, embargaments de sou administratius o judicials, bestretes i altres circumstàncies personals que es poden incloure a les nòmines dels treballadors), i que no tenen res a veure amb l'objecte de la subvenció, segons la consulta.

Per tot això, l'Ajuntament pregunta si la cessió a la Generalitat de Catalunya de la nòmina dels treballadors de l'Ajuntament que participen directa o indirectament en aquests programes subvencionats, com a justificació de les despeses de personal subvencionables, pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

III

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que és dada personal qualsevol informació referida a una persona física identificada o identificable, segons disposa l'article 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD).

Pel que fa a les nòmines, totes aquelles dades identificatives o de tipus econòmic, així com qualsevol altra informació dels treballadors que es contenen en la respectiva nòmina, en la mesura que identifiquen i es refereixen directament a un treballador concret, són dades de caràcter personal i queden protegides pels principis i garanties que estableix l'LOPD.

En qualsevol cas, des del moment que l'Ajuntament disposa d'aquesta informació (nòmines de treballadors adscrits directa o indirectament a un projecte subvencionat) i la comunica a un tercer, aquesta comunicació de dades (article 3.i) LOPD) s'haurà de dur a terme de conformitat amb el règim previst per a les comunicacions o cessions de dades personals a l'article 11 de l'LOPD.

Segons disposa el règim general de comunicació de dades, 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"* (article 11.1 LOPD). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (article 11.2.a) LOPD), o que el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una determinada relació jurídica, en els termes de l'article 11.2.c) LOPD.

La consulta posa de manifest que l'Ajuntament no disposa del consentiment de les persones afectades (article 3.e) LOPD), en aquest cas, els treballadors, per la qual cosa la comunicació de dades d'aquests treballadors hauria de fonamentar-se en alguna de les excepcions de l'article 11.2 LOPD.

Abans, però, caldria tenir en compte que la cessió de dades personals objecte de consulta tindria lloc entre diferents administracions públiques (Ajuntament i Generalitat de Catalunya), per la qual cosa cal plantejar-se també si procedeix l'aplicació de l'article 21 de l'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"*.

L'article 10.4.c) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de l'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"*.

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 dels treballadors adscrits directa o indirectament a un projecte subvencionat (específicament, la nòmina d'aquests treballadors), sense el consentiment dels afectats, és necessari que la Generalitat de Catalunya 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 de l'Ajuntament. En cas contrari, la comunicació de dades haurà de realitzar-se de conformitat amb el règim previst al citat article 11 de l'LOPD.

Val a dir que, segons la doctrina i la jurisprudència (entre d'altres, 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), el concepte de "finalitat compatible" s'ha d'interpretar restrictivament, fins al punt que, sovint, el terme "incompatible" haurà de ser interpretat com a equivalent de la impossibilitat d'utilitzar les dades per a una "finalitat diferent".

Per la informació aportada, la Generalitat de Catalunya demana a l'Ajuntament còpia de transferències bancàries i de les nòmines originals dels treballadors en el moment de la justificació d'aquestes despeses de personal. És a dir, la finalitat per a la qual la Generalitat sol·licitaria les dades és una finalitat de control i de justificació del compliment de les condicions de la subvenció atorgada.

Aquesta finalitat de supervisió i control de la subvenció que exerceix una Administració pública, en aquest cas, la Generalitat, difereix de la que hauria portat a la recollida i tractament de les dades dels treballadors per part de l'Ajuntament, ja que aquesta finalitat estaria referida a l'establiment d'una relació laboral amb determinats treballadors.

Tenint en compte això, no sembla que en el cas concret que ens ocupa pugui resultar d'aplicació la previsió de l'article 21 de l'LOPD, per la qual cosa, als efectes d'examinar la legitimitat de la comunicació de dades plantejada, caldrà remetre's a les previsions del règim general de comunicació (article 11 de l'LOPD), i a la resta de principis i obligacions de la normativa de protecció de dades.

L'anàlisi del marc normatiu aplicable aconsella però diferenciar els dos supòsits descrits a la consulta:

- a) Projectes en els quals l'objecte de la subvenció consisteix en la contractació de treballadors.
- b) Projectes subvencionats que comporten l'adscripció de personal de plantilla de l'Ajuntament.

IV

Pel que fa als projectes en els quals la subvenció consisteix en la contractació de treballadors, cal tenir en compte que, segons l'article 11.2.c) de l'LOPD, no és necessari comptar amb el consentiment dels afectats *"quan el tractament respongui a la lliure i legítima acceptació d'una relació jurídica el desenvolupament, el compliment i el control de la qual impliqui necessàriament la connexió del tractament esmentat amb fitxers de tercers. En aquest cas, la comunicació només és legítima quan es limiti a la finalitat que la justifiqui."*

En els projectes en què la subvenció consisteix, precisament, en la contractació de treballadors, la relació jurídica laboral que el treballador accepta lliurement neix a arrel del projecte subvencionat. Així, el propi desenvolupament de la dita relació jurídica requereix una comunicació de determinades dades referides al concret treballador contractat, entre l'Ajuntament, com a cedent, i l'òrgan que atorga la subvenció.

Des d'aquesta perspectiva, l'article 11.2.c) de l'LOPD pot habilitar la comunicació de la nòmina dels treballadors contractats, ja que la pròpia contractació és l'objecte de la subvenció. En aquests termes, és clar que la comunicació de la nòmina dels treballadors és un element necessari per al compliment i control de la relació jurídica laboral, que neix a conseqüència del projecte subvencionat.

De fet, la pròpia acceptació del contracte per part del treballador, portaria implícit el seu consentiment a la dita comunicació de la nòmina al corresponent òrgan de control, ja que aquesta comunicació seria necessària per a articular la concessió, la gestió i el dit control sobre la contractació subvencionada.

Més encara, l'habilitació de l'article 11.2.c) de l'LOPD, podria abastar també la comunicació d'altres dades d'aquests treballadors contractats que no es troben recollides en la nòmina, però que poden ser rellevants i necessàries per al desenvolupament, compliment i control de la relació contractual subvencionada.

Tot això, sens perjudici que l'habilitació per a la comunicació de dades de la nòmina dels treballadors contractats per a un projecte subvencionat també pugui articular-se a través de l'article 11.2.a) de l'LOPD, al que ens referirem a continuació.

V

Pel que fa al supòsit referit a projectes subvencionats que admeten l'adscripció de personal de plantilla de l'Ajuntament, caldria tenir en compte que la relació jurídica laboral entre el treballador de plantilla i l'Ajuntament és prèvia i independent respecte d'un concret projecte subvencionat al qual es pugui adscriure aquest treballador. En conseqüència, també ho és l'acceptació lliure i legítima de la relació laboral amb l'Ajuntament, per part del treballador. Partint d'aquesta premissa, el desenvolupament de la dita relació laboral prèvia al projecte subvencionat no sembla que justifiqui la cessió de dades a un tercer (la Generalitat, en aquest cas), al menys, en compliment de la previsió de l'article 11.2.c) de l'LOPD.

Ara bé, això no obsta perquè la comunicació de dades dels treballadors de plantilla que s'adscriuen a un projecte subvencionat, pugui resultar habilitada en els termes de l'article 11.2.a) de l'LOPD, és a dir en virtut d'una disposició legal aplicable, en atenció a les previsions de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), i del Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel que s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), que resulta aplicable a les subvencions que tramita l'Administració de la Generalitat, tenint en compte que respecte a les línies de subvencions finançades amb fons comunitaris i gestionades per la Generalitat de Catalunya, preval la normativa de la Unió Europea (article 88, apartats 1 i 2 del TRLFPC).

Segons disposa l'article 44.1 de la LGS:

“El control financiero de subvenciones se ejercerá respecto de beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras por razón de las subvenciones de la Administración General del Estado y organismos y entidades vinculados o dependientes de aquélla, otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a los fondos de la Unión Europea.”

L'esmentat control financer de les subvencions té per objecte verificar, entre d'altres, els següents aspectes, segons l'article 44.2 de la LGS:

- a) La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario.*
- b) El cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.*

- c) *La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras.*
- d) *La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención.*

Vistes aquestes previsions de la LGS sobre el control de les subvencions (i, en la mateixa línia, les previsions de l'article 87 del TRLFPC, al que ens remetem), és clar que els projectes subvencionats que s'atorguen amb càrrec a fons de la UE, als que es refereix la consulta, són objecte de control.

L'article 46 de la LGS, estableix una obligació de col·laboració i d'aportació de documentació en relació amb l'objecte de la subvenció, en els següents termes:

*"1. Los beneficiarios, las entidades colaboradoras y los terceros relacionados con el objeto de la subvención o su justificación estarán obligados a prestar colaboración y **facilitar cuanta documentación sea requerida** en el ejercicio de las funciones de control que corresponden, dentro del ámbito de la Administración concedente, a la Intervención General de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las corporaciones locales, así como a los órganos que, de acuerdo con la normativa comunitaria, tengan atribuidas funciones de control financiero, a cuyo fin tendrán las siguientes facultades:*

- a) ***El libre acceso a la documentación objeto de comprobación**, incluidos los programas y archivos en soportes informáticos.*
- b) *El libre acceso a los locales de negocio y demás establecimientos o lugares en que se desarrolle la actividad subvencionada o se permita verificar la realidad y regularidad de las operaciones financiadas con cargo a la subvención.*
- c) *La obtención de copia o la retención de las facturas, documentos equivalentes o sustitutivos y de cualquier otro documento relativo a las operaciones en las que se deduzcan indicios de la incorrecta obtención, disfrute o destino de la subvención.*
- d) *El libre acceso a información de las cuentas bancarias en las entidades financieras donde se pueda haber efectuado el cobro de las subvenciones o con cargo a las cuales se puedan haber realizado las disposiciones de los fondos.*

2. La negativa al cumplimiento de esta obligación se considerará resistencia, excusa, obstrucción o negativa a los efectos previstos en el artículo 37 de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder."

L'article 97.4 del TRLFPC, relatiu al control que la Intervenció General de la Generalitat ha d'efectuar respecte les subvencions afectades per aquesta norma, disposa que:

"El control ha d'afectar les entitats col·laboradores, els beneficiaris i les terceres persones relacionades amb l'objecte de la subvenció, que resten obligades a facilitar l'exercici de les funcions que corresponen a la Intervenció General, i, en particular, ha d'afectar:

- a) ***La documentació justificativa i els antecedents que es creguin necessaris** per a comprovar l'aplicació de la subvenció i la possibilitat d'obtenir-ne una còpia. (...)"*

Així, pot ser necessari que l'Ajuntament, en la mesura que és beneficiari de subvencions que impliquen l'adscripció de personal de plantilla, hagi d'acreditar el compliment de determinats requisits, entre d'altres, els relatius a l'acreditació de les despeses corresponents a l'adscripció del dit personal de plantilla al projecte subvencionat.

En conseqüència, l'article 11.2.a) de l'LOPD pot habilitar la comunicació de determinades dades personals dels treballadors de plantilla de l'Ajuntament, incloses a

la nòmina, sempre que la comunicació d'aquestes dades estigui vinculada a aquells extrems que, en base a la seva potestat de control, la Generalitat de Catalunya hagi de comprovar, en atenció al que disposa la normativa citada i al que es pugui concretar en la convocatòria i en les bases reguladores de cada subvenció (articles 17 i 23.2 de la LGS, i article 92.2 del TRLFPC).

En qualsevol cas, cal fer avinent que, sens perjudici de la concurrència d'una habilitació suficient als efectes de comunicar dades personals contingudes en la nòmina dels treballadors (en base a l'article 11.2, apartats a) i c), LOPD), la comunicació ha de donar compliment als principis i garanties de l'LOPD, entre d'altres, el principi de qualitat, previst a l'article 4.1 de l'LOPD en els següents termes:

“Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.”

Com s'apunta a la consulta, les nòmines dels treballadors contractats o adscrits a un determinat projecte subvencionat poden incloure en alguns casos informació personal (afiliació sindical, embargaments de sou administratius o judicials, bestretes, o d'altres circumstàncies personals), algunes de les quals podrien donar informació personal considerada com mereixedora d'una especial protecció (en els termes de l'article 7 LOPD). Fins i tot, el fet que en la nòmina d'un treballador s'estableixin determinades deduccions o previsions, podria portar a conèixer, ni que sigui de forma indirecta, dades de salut del treballador, com ara qüestions relatives a la salut laboral, situacions de discapacitat o afiliació sindical.

Caldrà que les concretes dades personals contingudes en la nòmina que efectivament es comuniquin, resultin necessàries, adequades i pertinents als efectes de la finalitat de control que ha d'exercir l'òrgan corresponent. I no sembla a priori justificat que aquesta informació hagi d'incloure dades especialment protegides. En el cas que l'Ajuntament consideri que la comunicació d'alguna de les dades o conceptes que consten en la nòmina d'un treballador concret no resulta pertinent o necessària per a la finalitat de verificació o control de cada subvenció, caldria evitar la comunicació d'aquesta dada, podent comunicar la resta d'informació continguda en la nòmina, si així es preveu en la convocatòria i les bases corresponents de cada subvenció.

Tenint en compte això, per aplicació del principi de qualitat, la comunicació de les nòmines o, si escau, d'altra informació personal, que pot resultar habilitada en els termes apuntats en aquest dictamen (article 11.2, apartats a) i c), LOPD), s'haurà de referir únicament als treballadors afectats per la subvenció i a aquella informació estrictament indispensable, com seria, per exemple, la seva qualificació, retribució o dedicació al projecte de què es tracti.

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

Conclusions

Les dades identificatives o de tipus econòmic, així com qualsevol altra informació dels treballadors que es contenen en la nòmina, en la mesura que identifiquen i es refereixen directament a un treballador concret, són dades de caràcter personal protegides pels principis i garanties que estableix l'LOPD.

L'article 11.2.c) de l'LOPD pot habilitar la comunicació de la nòmina dels treballadors contractats específicament en el marc d'un programa subvencionat, ja que és un element necessari per al compliment i control de la relació jurídica laboral, que neix a conseqüència del projecte subvencionat.

L'article 11.2.a) de l'LOPD pot habilitar la comunicació de determinades dades personals dels treballadors de plantilla de l'Ajuntament, incloses a la nòmina, sempre que la comunicació d'aquestes dades estigui vinculada a aquells extrems que, en base a la seva potestat de control, la Generalitat de Catalunya hagi de comprovar, en atenció al que disposa la normativa citada i al que es pugui concretar en la convocatòria i en les bases reguladores de cada subvenció.

Per aplicació del principi de qualitat (article 4.1 LOPD), la comunicació de les nòmines, que pot resultar habilitada en els termes apuntats, s'haurà de referir únicament a les nòmines dels treballadors afectats per la subvenció, i limitar-se a la informació de la nòmina que resulti pertinent i necessària per a la finalitat de verificació o control que justifica la cessió.

Barcelona, 19 de novembre de 2014