

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un ajuntament sobre la documentació justificativa que ha d'aportar l'entitat beneficiària d'una subvenció municipal

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en què se sol·licita a l'Autoritat l'emissió d'un dictamen en relació amb la documentació justificativa que ha d'aportar l'entitat beneficiària d'una subvenció municipal i la seva adequació a la normativa de protecció de dades personals.

S'ajunta a l'escrit de consulta les bases particulars reguladores de la convocatòria per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva per a projectes pel foment de la pràctica esportiva i projectes per a la iniciació a la pràctica esportiva de competició en escoles esportives al municipi per l'any 2013.

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

I

(...)

II

En l'escrit de consulta s'exposa que, de conformitat amb les bases particulars reguladores de la convocatòria per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva per a projectes pel foment de la pràctica esportiva i projectes per a la iniciació a la pràctica esportiva de competició en escoles esportives al municipi per l'any 2013, les entitats beneficiàries de les dites subvencions estan obligades a aportar la informació o documentació que es detalla en el punt 18.3.2 de les bases com a justificació de la subvenció que els ha atorgat l'Ajuntament.

Aquesta obligació consisteix, segons les manifestacions efectuades per l'Ajuntament en l'escrit de consulta, en *“aportar certificació emesa pel secretari de l'entitat, dels ingressos obtinguts i del total de les despeses efectuades, amb indicació de creditors, números de factura, import i data d'emissió, així com assenyalant quines són les factures que es justifiquen a l'Ajuntament per a la subvenció atorgada. S'hauran de relacionar totes les factures del projecte, assenyalant amb una X les que s'imputen i s'adjunten a la justificació de l'Ajuntament, segons el punt 18.3.2 de les Bases Particulars Reguladores.”*

Tot seguit s'exposa que una entitat esportiva beneficiària d'una d'aquestes subvencions considera que aportar a l'Ajuntament la relació de pagaments que ha realitzat a col·laboradors i personal del club vulneraria la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i que seria suficient aportar factures per import igual o superior a la subvenció atorgada.

Atès que l'Ajuntament considera que les previsions de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions relatives a les actuacions de comprovació de la justificació de la subvenció atorgada l'habilitarien per accedir a la dita documentació, sol·licita a aquesta Autoritat l'emissió d'un dictamen al respecte.

A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

Abans però convé assenyalar que l'esmentat apartat 18.3.2 de les bases particulars reguladores a què s'ha fet referència estableix textualment que s'haurà d'aportar, com a part del compte justificatiu de la subvenció atorgada per l'Ajuntament, *“declaració signada pel/per la President/a, representant legal o Secretari/ària de l'entitat, **del cost total del projecte**, dels ingressos obtinguts, de les despeses efectuades, i s'hauran de relacionar **totes les factures del projecte** i assenyalar amb una X les que s'imputen i s'adjunten a la justificació de l'Ajuntament (annex núm. J-12).”*

Aquesta previsió, val a dir, difereix de la referència feta per l'Ajuntament en l'escrit de consulta a l'obligació d'aportar certa documentació justificativa. Com s'ha vist, l'Ajuntament es refereix en aquest sentit a l'aportació d'una *“certificació emesa pel secretari de l'entitat, dels ingressos obtinguts i **del total de les despeses efectuades amb indicació de creditors, números de factura, import i data d'emissió, així com assenyalant quines són les factures que es justifiquen a l'Ajuntament per a la subvenció atorgada (...)**”*.

El fet que en aquest primer incís no es faci menció al projecte –com sí es fa en les bases–, sinó al “total de les despeses efectuades”, podria portar erròniament a entendre que l'entitat beneficiària ha d'aportar també a l'Ajuntament informació no vinculada amb el projecte subvencionat. Per aquest motiu, cal fer avinent que per a l'elaboració del present informe es tindrà en compte allò establert a les bases particulars reguladores de les subvencions.

III

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) és d'aplicació *“a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat”* (article 2.1), entenent per dada de caràcter personal *“qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables”* (article 3.a).

L'article 5.1.f) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la LOPD (RLOPD) afegeix que és dada de caràcter personal *“qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus que concerneix persones físiques identificades o identificables”*.

En aquest sentit, el RLOPD concreta que és identificable *“qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social. Una persona física no es considera identificable si la dita identificació requereix terminis o activitats desproporcionats”* (article 5.1.o)

D'acord amb aquests preceptes, és clar que la LOPD estén el seu àmbit d'aplicació a les persones físiques o als col·lectius de persones físiques sobre les quals es pretén obtenir dades de caràcter personal, quedant fora del control de la legislació de protecció de dades, per tant, la informació que es refereix a persones jurídiques, tret que aquesta informació objecte de tractament faci referència a les persones físiques que actuen en representació d'aquestes persones jurídiques.

Per la seva part el RLOPD estableix, en el seu article 2, que *“aquest Reglament no és aplicable als tractaments de dades referides a persones jurídiques, ni als fitxers que es limitin a incorporar les dades de les persones físiques que hi prestin els seus serveis, consistents únicament en el nom i cognoms, les funcions o llocs exercits, així com l'adreça*

postal o electrònica, telèfon i número de fax professionals.” (apartat 2). “Així mateix, les dades relatives a empresaris individuals, quan hi facin referència en la seva qualitat de comerciants, industrials o naviliers, també s’han d’entendre excloses del règim d’aplicació de la protecció de dades de caràcter personal.” (article 2.3).

A *sensu contrari*, sí queden subjectes a la LOPD i al RLOPD, entre d’altra normativa, les dades personals referides a professionals liberals o a empresaris individuals que no es puguin encabir en cap de les tres categories esmentades, això és, que no es tracti de comerciants, d’industrials, ni de naviliers.

En el present cas, com s’ha vist, les entitats beneficiàries han de justificar la subvenció atorgada per l’Ajuntament mitjançant l’aportació d’una declaració signada per llur president, representant legal o secretari del cost total del projecte en què constin els ingressos obtinguts i les despeses efectuades (apartat 18.3.2 de les bases particulars reguladores).

Així mateix, s’exigeix la presentació d’una relació de totes les factures del projecte amb indicació (mitjançant una X) d’aquelles que s’imputen a la subvenció atorgada per l’Ajuntament, les quals s’han d’adjuntar degudament complimentades i autenticades (apartats 18.3.2 i 18.3.4, i annex J-12 de les bases).

En el cas que l’entitat justifiqui la subvenció amb els salaris de personal propi o contractat s’exigeix també l’aportació de les nòmines, així com dels documents de cotització TC2 amb indicació de la persona de que es tracti (apartat 18.3.4.6 i annex J-12).

En relació amb les factures, cal fer esment al Reglament pel qual es regulen les obligacions de facturació, aprovat pel Reial decret 1619/2012, de 30 de novembre (en endavant, RD 1619/2012).

D’acord amb el seu article 2, *“los empresarios o profesionales están obligados a expedir factura y copia de ésta por las entregas de bienes y prestaciones de servicios que realicen en el desarrollo de su actividad (...)”*.

En aquestes factures hi han de constar les dades relatives al nom, cognoms o raó social tant del proveïdor com del client, així com els respectius números d’identificació fiscal o el domicili, entre d’altra informació (article 6 RD 1619/2012).

Així doncs, la informació relativa als pagaments efectuats a tercers que l’entitat beneficiària comunicaria a l’Ajuntament en motiu de la justificació de la subvenció atorgada a través de l’aportació de les corresponents factures relacionades o vinculades amb el projecte subvencionat podria comprendre dades relatives a persones jurídiques, a empresaris individuals o a professionals.

Pel que fa a la informació relativa a persones jurídiques i a empresaris individuals que tenen la condició de comerciants, industrials o naviliers (o a les persones físiques que actuen en nom d’aquests) que consten en les factures –emprant-se aquestes dades en un context estrictament professional-, en restar fora de l’àmbit de protecció de la normativa de protecció de dades (article 2.2 i 2.3 RLOPD), no hi hauria cap impediment, des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, per a que l’entitat beneficiària la comunicés a l’Ajuntament.

Pel que fa a la informació dels empresaris individuals que no ostentin la condició de comerciants, industrials o naviliers, o dels professionals liberals continguda en aquestes factures, cal assenyalar que, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, la seva comunicació a l’Ajuntament, en la mesura que comportaria una

“revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat”, constitueix una cessió de dades (article 3.i) 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.

La mateixa consideració ha d'efectuar-se respecte la comunicació a l'Ajuntament d'informació personal relativa als treballadors de l'entitat beneficiària (personal propi o contractat amb motiu del projecte o altre personal col·laborador) com a justificació de la subvenció atorgada.

Com s'ha vist, de conformitat amb les bases particulars reguladores, en el cas que l'entitat justifiqui la subvenció amb els salaris de personal propi o contractat s'exigeix també l'aportació de les nòmines, així com dels documents de cotització TC2 amb indicació de la persona de que es tracti (apartat 18.3.4.6 i annex J-12). La comunicació d'aquesta informació personal a l'Ajuntament constitueix una cessió (article 3.i) LOPD) que ha d'adequar-se al règim de l'article 11 de la LOPD.

Aquest article de la LOPD 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, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a)).

Així doncs, per tal que l'entitat beneficiària pugui cedir a l'Ajuntament informació relacionada amb els pagaments efectuats a aquestes terceres persones amb motiu del projecte subvencionat, als efectes que aquest consistori dugui a terme actuacions de comprovació de la justificació de la subvenció pública atorgada, és necessari comptar amb el consentiment previ dels afectats o bé, a manca d'aquest, amb una norma amb rang de llei que l'habiliti, entre d'altres supòsits (article 11.2 LOPD).

IV

En l'escrit de consulta es fa referència, com a possible llei que habilitaria la cessió de dades pretesa en el present cas (article 11.2.a) LOPD), a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS).

L'article 30 de la LGS, relatiu a la justificació de les subvencions públiques, estableix que:

“1. La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora.

2. La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas.

A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su

coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

3. Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente.

La acreditación de los gastos también podrá efectuarse mediante facturas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos exigidos para su aceptación en el ámbito tributario.

Reglamentariamente, se establecerá un sistema de validación y estampillado de justificantes de gasto que permita el control de la concurrencia de subvenciones.

4. Cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse en la justificación el importe, procedencia y aplicación de tales fondos a las actividades subvencionadas.

5. En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, además de los justificantes establecidos en el apartado 3 de este artículo, debe aportarse certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial.

6. Los miembros de las entidades previstas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta ley vendrán obligados a cumplir los requisitos de justificación respecto de las actividades realizadas en nombre y por cuenta del beneficiario, del modo en que se determina en los apartados anteriores. Esta documentación formará parte de la justificación que viene obligado a rendir el beneficiario que solicitó la subvención.

7. Las subvenciones que se concedan en atención a la concurrencia de una determinada situación en el perceptor no requerirán otra justificación que la acreditación por cualquier medio admisible en derecho de dicha situación previamente a la concesión, sin perjuicio de los controles que pudieran establecerse para verificar su existencia.

8. El incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención en los términos establecidos en este capítulo o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el artículo 37 de esta ley.”

La comprovació de l'adequada i correcta justificació de la subvenció per part dels beneficiaris a què fa referència aquest precepte legal de la LGS correspon, de conformitat amb l'article 32.1 de la LGS, a l'òrgan concedent, que en el cas examinat és la Junta de Govern Local de l'Ajuntament (apartat 13 de les bases particulars reguladores).

En atenció a aquesta funció, és clar que l'òrgan concedent de la subvenció atorgada per l'Ajuntament ha de poder accedir a la informació que li permeti dur a terme un control efectiu de la justificació de la subvenció per part de l'entitat beneficiària. Això inclouria, per tant, accedir a tota aquella informació de què disposa l'entitat que estigüés relacionada o vinculada amb el projecte subvencionat, com ara les factures i, en el cas de justificar la subvenció en els salaris dels treballadors de l'entitat, també les retribucions i cotitzacions a la Seguretat Social.

La cessió d'aquesta informació personal per part de l'entitat beneficiària, en el marc de les actuacions de comprovació de la justificació de la subvenció atorgada a la dita entitat, trobaria habilitació en les previsions examinades de la LGS (article 11.2 a) LOPD).

Ara bé, cal tenir present que aquesta comunicació de dades personals, com qualsevol altre tractament, haurà de realitzar-se respectant la resta de principis i obligacions establerts a la LOPD.

En aquest sentit, cal tenir en compte especialment el principi de qualitat de les dades, segons el qual *“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”* (article 4.1 LOPD).

Pel que fa a les factures, en atenció a les dades personals que han de constar de conformitat amb el citat article 6 del RD 1619/2012, la seva cessió a l'Ajuntament s'adequaria al principi de qualitat, en tractar-se de la informació necessària i pertinent que es requereix per al compliment de la finalitat de control perseguida.

Pel que fa a la nòmina dels treballadors vinculats al projecte subvencionat (propri o contractat), cal tenir present que aquesta pot contenir informació personal de diversa índole. Així, a banda de les dades retributives dels empleats, hi constaran les seves dades bancàries, el número d'afiliació a la seguretat social, el DNI, fins i tot en alguns casos podria també donar informació personal sobre embargaments de sou administratius o judicials, bestretes o d'altres circumstàncies personals, o informació mereixedora d'una especial protecció en els termes de l'article 7 de la LOPD, com ara, dades sobre l'afiliació sindical. 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.

Atès que l'òrgan concedent de la subvenció només ha de poder accedir a les dades que siguin necessàries, adequades i pertinents per dur a terme la funció de control de la justificació de la subvenció per part de l'entitat beneficiària que justificaria la cessió de la informació, es considera que facilitar-li la nòmina dels treballadors de l'entitat podria resultar no adequat al principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD).

En aquest sentit, cabria la possibilitat de comunicar a l'òrgan concedent únicament la informació personal de la nòmina que sigui rellevant als efectes de controlar la justificació de la subvenció, com ara les dades identificatives dels treballadors i la seva retribució bruta, si bé això no li permetria constatar el compliment de la responsabilitat de l'entitat beneficiària en matèria de seguretat social.

Atès que el conjunt d'aquesta informació es podria, de fet, obtenir igualment a través de l'aportació dels documents de cotització TC2, cabria plantejar-se l'opció de comunicar a l'òrgan concedent de la subvenció aquesta documentació en lloc de la nòmina del personal de l'entitat beneficiària, en el benentès que només hi haurien de figurar les dades rellevants per al compliment de la finalitat perseguida amb la cessió, això és les dades identificatives relatives al nom i cognoms del treballador, les dades relatives a l'entitat, l'import de la base de cotització del treballador i el segell de l'oficina recaptadora conforme s'ha liquidat la quota corresponent.

En qualsevol cas resultaria contrari al principi de qualitat de les dades la cessió dels documents íntegres de cotització TC2. Cal tenir en compte que aquest no és un document que es limiti a incorporar una mera relació nominal dels treballadors respecte els quals l'entitat donaria compliment a la seva obligació d'abonar la corresponent quota a la Seguretat Social, sinó que incorpora diverses informacions referents als treballadors (com ara si es troben en alguna de les situacions especials descrites en el Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de seguretat social, el tipus de contracte o la concurrència de circumstàncies que determinen l'existència de deduccions o compensacions) que poden fer referència a dades de salut

(article 7.3 LOPD) i que no són rellevants en aquest cas per a que l'òrgan concedent dugui a terme la funció de control de la justificació de la subvenció que li atribueix la LGS.

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

Conclusions

Des del punt de vista del dret a la protecció de dades, no hi hauria inconvenients per a que l'entitat beneficiària d'una subvenció aportés a l'Ajuntament la documentació exigida en les bases particulars reguladores com a justificació de la subvenció atorgada en la que constin dades relatives a persones jurídiques o a empresaris individuals que tenen la condició de comerciants, industrials o naviliers, atès que la legislació de protecció de dades no resulta d'aplicació en aquests casos (article 2.2 i 2.3 RLOPD).

La comunicació de la documentació en què consti informació personal d'empresaris individuals que no ostentin cap d'aquestes condicions, de professionals liberals o del personal de l'entitat beneficiària a l'Ajuntament, als efectes de comprovar l'adequada i correcta justificació de la subvenció per part de la dita entitat, trobaria habilitació en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (article 11.2.a) LOPD).

En qualsevol cas, la comunicació d'aquesta informació personal haurà d'adequar-se al principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD) en els termes indicats en el present informe.

Barcelona, 16 d'abril de 2015