

Dictamen en relació amb la consulta d'una Administració pública sobre el sistema de notificació, publicació i consulta de les beques i ajuts.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta en què s'explica que el Departament d'Ensenyament de la Generalitat duu a terme l'atorgament de beques i ajuts de dues convocatòries del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, d'acord amb un conveni de col·laboració signat entre el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, i la Generalitat de Catalunya.

La consulta afegeix que tant la Resolució de 30 de juliol de 2015, per la qual es convoquen beques de caràcter general pel curs acadèmic 2015-2016, per a estudiants que cursen estudis post obligatoris, com la Resolució de 24 de juliol de 2015, per la qual es convoquen ajuts per a alumnes amb necessitat específica de suport educatiu, pel curs acadèmic 2015-2016, disposen la publicació de la resolució definitiva de la convocatòria, que inclou la relació dels beneficiaris de les beques i els ajuts.

En aquest context, la consulta formula les següents preguntes:

- Estem emparats en la llei, pel fet que, els sol·licitants de la beca, en el moment que fan la sol·licitud, estan acceptant aquesta futura publicació de les seves dades personals (nom, cognoms, DNI/NIE, ensenyament, concepte i quantia de la beca/Ajut?
- Entra en conflicte l'aplicació de la normativa de beques pel que fa a la publicació dels llistats dels becaris, amb el que estableix la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal?
- En cas afirmatiu, com hauríem de publicar els llistats sobre els becaris per també donar compliment al que estableix la normativa reguladora de beques?
- En cas d'habilitar una consulta a la web del Departament d'Ensenyament, seria vàlid configurar l'accés amb el DNI/NIE del sol·licitant de la beca i amb el número de localitzador de sol·licitud? El localitzador de la sol·licitud és l'identificador del resguard de la beca sol·licitada a través de la seu electrònica del Ministeri.

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

I

(...)

II

La consulta es refereix a la publicació de la relació de beneficiaris de dues Resolucions del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en concret, la Resolució de 30 de juliol de 2015, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic

2015-2016, per a estudiants que cursen estudis post obligatoris (BOE núm. 187, de 6.8.2015), i la Resolució de 24 de juliol de 2015, per la qual es convoquen ajuts per a alumnat amb necessitat específica de suport educatiu, per al curs acadèmic 2015-2016 (BOE 183, d'1.8.2015).

Com explica la consulta, l'article 50.8 de la Resolució de 30 de juliol, disposa que:

“8. Los listados de becarios en cada curso serán públicos. A estos efectos, por resolución del Director General de Política Universitaria, que será publicada en el « Boletín Oficial del Estado» o en el tablón de edictos de la sede electrónica de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se ordenará la publicación de la resolución definitiva de la convocatoria incluyendo la relación de los solicitantes a quienes se concede la beca en la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte entendiéndose denegadas el resto de las solicitudes por el mismo motivo que consta en la propuesta de denegación.”

Així mateix, l'article 19.2 de la Resolució de 24 de juliol, disposa que:

“2. Asimismo, el Director General de Política Universitaria ordenará, mediante Resolución publicada en el «Boletín Oficial del Estado», la publicación de la relación definitiva de los beneficiarios de las ayudas concedidas en los tabloneros de anuncios de las direcciones provinciales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de las comunidades autónomas y/o en la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, entendiéndose que quedan denegadas el resto de las solicitudes presentadas.”

Des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals (article 18.4 CE), la publicació dels llistats de beneficiaris de les dues Resolucions, pel Departament d'Ensenyament, constitueix una comunicació o cessió de dades personals, atès que comporta una revelació de dades a tercers persones diferents dels interessats, això és, els beneficiaris d'aquests ajuts (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)).

Segons disposa el règim general de comunicació de dades, previst a l'article 11 de la LOPD, 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)).

En aquest punt, cal tenir en compte el que disposa la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (LGS), que resulta aplicable al cas que ens ocupa (arts. 2 i 3.1.c) LGS). L'article 18 de la LGS disposa el següent:

*“1. La Base de Datos Nacional de Subvenciones operará como sistema nacional de publicidad de subvenciones.
2. A tales efectos, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones información sobre las convocatorias y las resoluciones de concesión recaídas en los términos establecidos en el artículo 20.
3. Los beneficiarios deberán dar publicidad de las subvenciones y ayudas percibidas en los términos y condiciones establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el caso de que se haga uso de la previsión contenida en el artículo 5.4 de la citada Ley, la Base de Datos Nacional de Subvenciones servirá de medio electrónico para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad.
(...)”*

I l'article 20 de la LGS, relatiu a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), estableix en el seu apartat 8 que:

“8. En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la **BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos**, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado **publicará en su página web los siguientes contenidos:**

a) (...)

b) **las subvenciones concedidas; (...) No serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario en razón del objeto de la subvención pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal sólo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo al artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE.**

(...)

Los responsables de suministrar la información conforme al apartado 4 de este artículo deberán comunicar a la BDNS la información necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en este apartado.

(...)”.

Per altra banda, l'article 8.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), a la qual es refereix l'article 20.8 de la LGS, estableix:

“1. Els subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han de fer pública, com a mínim, la informació relativa als actes de gestió administrativa amb repercussió econòmica o pressupostària que s'indiquen a continuació:

a) (...)

b) (...)

c) **Les subvencions i les ajudes públiques concedides amb indicació del seu import, l'objectiu o la finalitat i els beneficiaris.**

(...)”

Així doncs, l'article 8.1.c) LT determina la necessària publicació de les subvencions i ajudes públiques, indicant-ne l'import, la finalitat i els beneficiaris.

També caldrà tenir en compte, pel que fa a Catalunya, les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTC). En concret, l'article 15 de la LTC, relatiu a la transparència en l'activitat subvencional, disposa que:

“1. **La informació relativa a les subvencions i els ajuts públics** que els subjectes obligats han de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

a) (...)

b) (...)

c) **Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb la indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i els ajuts, ha d'estar actualitzada i ha de fer referència als darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i els ajuts atorgats sense publicitat i concurrència si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajuts públics atorgats per motius de vulnerabilitat social, s'ha de preservar la identitat dels beneficiaris.**

(...)”.

En aquest context, en principi la publicació dels ajuts atorgats podria estar habilitada directament per la Llei, si s'ajusta a aquestes previsions. Caldrà analitzar-ho respecte cadascuna de les dues convocatòries.

En canvi sembla que ja d'entrada pot descartar-se que la publicació es pugui dur a terme a partir del consentiment de les persones interessades. L'acceptació per part de l'afectat (art. 3.e) LOPD) o, en definitiva, la prestació del seu consentiment, s'ha d'entendre en els termes definits per l'article 3.h) de l'LOPD. Per tant, caldrà que es tracti de *“qualsevol manifestació de la voluntat, lliure, inequívoca, específica i informada, mitjançant la qual l'interessat consenti el tractament de dades personals que el concerneixen.”*

Fem avinent que l'article 4.11 del Reglament general de protecció de dades (UE) 2016/679 (en endavant, RGPD), que va entrar en vigor el 25 de maig de 2016, i que serà aplicable a partir del 25 de maig de 2018 (art. 99 RGPD), defineix el consentiment com *“toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen;”*

Si la persona que vol participar en la convocatòria d'ajuts no disposa realment de la capacitat per a poder negar-se a autoritzar la difusió de les dades, no existiria un consentiment lliure. I si la conseqüència de no prestar el consentiment és no poder participar en una convocatòria d'ajuts públics per a persones que es troben en situacions que ho requereixen, no sembla que pugui considerar-se que pot decidir lliurement sobre la prestació del consentiment o no. Per tant, en una relació com aquesta, no sembla que l'habilitació per a la publicació pugui venir de les persones afectades. En aquest sentit, resulta il·lustratiu el Considerant 43 de l'esmentat RGPD.

III

Dit això, ens referirem en primer lloc a la **publicació del llistat de beneficiaris de les beques previstes en la Resolució de 30 de juliol**, per a estudiants que cursen estudis post obligatoris, per al curs acadèmic 2015-2016.

Segons disposa l'article 2.2 de la Resolució de 30 de juliol, *“Para ser beneficiario de las becas que se convocan por esta Resolución será preciso cumplir los requisitos básicos establecidos en el Real Decreto 1721/2007, así como los que se fijan en el Real Decreto 595/2015, de 3 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2015-2016, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas personalizadas y en esta convocatoria.”*

A partir d'això, per a determinar la quantia que es concedeix com a beca en cada cas, la Resolució preveu que es faci un càlcul de renda familiar, a partir d'uns determinats barems (arts. 15 i ss. Resolució), i un càlcul de les notes obtingudes pels candidats (arts. 19 i ss. Resolució). En definitiva, per a determinar la concessió de la beca i la seva quantia, es té en compte informació personal acadèmica i economicofinancera dels sol·licitants, vistes les previsions de la Resolució de 30 de juliol.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, cal fer avinent que la difusió de l'import total de la beca concedida a cada beneficiari, juntament amb dades identificatives d'aquest (nom i cognoms del beneficiari), permet donar compliment a les exigències de transparència a les quals ens hem referit i, alhora, no permet conèixer amb exactitud quin és el perfil acadèmic o econòmic personal i familiar en cada cas. Dit d'una altra

manera, publicar i difondre un llistat amb la identitat del beneficiari d'una beca, i l'import final de la mateixa, no permet conèixer amb detall informació relativa al perfil socioeconòmic familiar, ni tan sols acadèmic del beneficiari.

Tenint en compte això, als efectes del règim de comunicació (art. 11.2.a) LOPD), la publicació, per part del Departament d'Ensenyament, del llistat de persones beneficiàries (nom i cognoms), amb indicació de l'import de la beca concedida a cada beneficiari, en compliment de la Resolució de 30 de juliol de 2015, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2015-2016, per a estudiants que cursen estudis post obligatoris, té suficient habilitació en normes amb rang legal (LGS i LT), de manera que no cal disposar del consentiment dels afectats.

IV

Qüestió diferent és la **publicació del llistat dels beneficiaris dels ajuts previstos en la Resolució de 24 de juliol de 2015**, per la qual es convoquen ajuts per a alumnat amb necessitat específica de suport educatiu, per al curs acadèmic 2015-2016.

Segons disposa l'article 1 de la Resolució de 24 de juliol, esmentada, els ajuts individualitzats que es convoquen, són:

- “a) Ayudas directas para el alumnado incluyendo al afectado por TDAH (Trastorno por déficit de atención por hiperactividad) que requiera por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta.*
- b) Subsidios por necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad o trastorno grave de conducta para familias numerosas.*
- c) Ayudas para programas específicos complementarios a la educación reglada para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo asociado a altas capacidades intelectuales.”*

Segons l'article 8 de la Resolució, en el cas dels alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu associat a altes capacitats intel·lectuals, pot concedir-se, com a únic ajut, una quantitat econòmica determinada (art. 1.c) Resolució). Pel que fa als ajuts a alumnes afectats per TDAH, discapacitat o trastorns greus de conducta (apartats a) i b) Resolució), l'article 7 de la Resolució concreta que els ajuts poden consistir en diferents conceptes, en concret, ensenyament; transport interurbà i transport urbà; menjador escolar; residència escolar; transport per al trasllat en caps de setmana d'alumnes interns en centres d'ensenyament especial; llibres i material didàctic; reeducació pedagògica o del llenguatge.

D'entrada, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11.2.a) LOPD), en el cas de la Resolució de 24 de juliol, d'ajuts a alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu, resulten d'aplicació les previsions normatives a les que ja ens hem referit (LGS i LT).

Val a dir que la LT incorpora el principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD) al seu articulat en establir que *“són aplicables, si s'escau, els límits al dret d'accés a la informació pública que preveu l'article 14 i, especialment, el derivat de la protecció de dades de caràcter personal, que regula l'article 15. Sobre això, quan la informació contingui dades especialment protegides, la publicitat només s'ha de portar a terme amb la dissociació prèvia d'aquestes”* (article 5.3).

En aquest context, cal fer avinent que tal com hem exposat, la LTC (art. 15.1.c)) preveu expressament una limitació a la difusió d'informació de subvencions i ajuts públics, que

resulta plenament aplicable al cas que ens ocupa, i que no preveu la LT, al menys, amb igual grau de detall.

La LTC matisa les previsions generals de la LT en relació amb la difusió d'informació referida a ajuts i subvencions, i preveu expressament la preservació de la identitat dels beneficiaris de subvencions i ajuts públics atorgats per motius relacionats amb situacions de vulnerabilitat social.

En el cas que ens ocupa, la divulgació d'aquesta informació sense cap tipus de restricció comportaria, des del punt de vista de la protecció de dades, una afectació directa sobre el dret a la privacitat d'aquestes persones.

Resulta indubtable que el motiu pel qual es concedeixen els ajuts previstos a la Resolució de 24 de juliol (trastorns greus de conducta, TDAH, discapacitat i altes capacitats intel·lectuals), pot estar relacionat, al menys en alguns casos, amb les "situacions de vulnerabilitat social" a què fa expressa menció l'article 15.1.c) de la LTC.

Cal tenir present que la difusió en el web del Departament d'un llistat que identifiqui els beneficiaris dels ajuts, que podria ser consultat per qualsevol persona, podria permetre el coneixement d'un perfil personal i familiar vinculat a situacions de vulnerabilitat, de les persones afectades (art. 3.c) LOPD), per part d'una pluralitat indefinida de persones. Aquest perfil podria comportar el coneixement d'informació qualificada con especialment protegida per la normativa de protecció de dades personals (art. 7 LOPD i art. 9 RGPD), per persones alienes als afectats.

Per tot això, atès que correspon al Departament d'Ensenyament fer la difusió d'informació relativa als ajuts de la Resolució de 24 de juliol, cal aplicar la previsió específica de l'article 15.1.c) LTC, i cal concloure que no hi ha suficient habilitació legal, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11.2.a) LOPD), per a publicar i difondre els llistats dels ajuts per a alumnes amb necessitat específica de suport educatiu, a menys que es preservi la identitat dels beneficiaris.

El Departament d'Ensenyament pot habilitar mecanismes diversos per tal de preservar la identitat de les persones beneficiàries, requisit necessari per a la difusió de la informació en qüestió, en els termes apuntats. A efectes il·lustratius, ens remetem a les consideracions fetes per aquesta Autoritat en ocasions anteriors, entre d'altres, en el Dictamen 10/2016, relatiu als criteris de dissociació de les dades personals en la publicació d'Acords del Ple i altres documents (disponible al web www.apd.cat).

V

La consulta planteja, finalment, si la consulta al web del Departament podria articular-se amb un sistema d'accés, per conèixer l'estat de la sol·licitud, amb el DNI/NIE del sol·licitant de la beca, i amb el número de localitzador de sol·licitud. La consulta explica que el localitzador de la sol·licitud és l'identificador del resguard de la beca sol·licitada a través de la seu electrònica del Ministeri.

No es disposa d'informació concreta sobre el localitzador de la sol·licitud, en especial sobre el seu grau de confidencialitat. En qualsevol cas però, aquest localitzador, (número o codi que genera la seu electrònica del Ministeri en presentar la sol·licitud), hauria d'oferir certes garanties de seguretat, per poder ser una opció vàlida, als efectes de la consulta formulada.

En aquest sentit, caldrà que es tracti d'un codi o número que només se li faciliti a la persona beneficiària i interessada, de forma segura. El codi en qüestió no ha de ser en

cap cas de fàcil coneixement o accés per part de terceres persones alienes als interessats, que en podrien fer un ús inadequat (accés a informació dels afectats, sense estar-ne habilitats).

Partint de la premissa que el localitzador ofereixi garanties de seguretat i de confidencialitat adequades, –qüestió que, per la informació aportada, no es pot valorar amb detall–, la seva utilització podria ser una solució adequada, des de la perspectiva de la protecció de dades, per articular les consultes al web del Departament.

En cas que el Departament utilitzi el localitzador de la sol·licitud (l'identificador del resguard de la beca), seria convenient informar els interessats que aquest localitzador servirà per consultar en línia informació personal relativa a les beques o ajuts. D'aquesta manera, l'interessat seria coneixedor que el localitzador té aquesta finalitat de permetre l'accés i consulta a les seves dades i, per tant, que cal protegir-ne la confidencialitat, per tal d'evitar accessos indeguts de terceres persones.

Altrament, en el cas que la utilització del localitzador pugui oferir algun dubte des de la perspectiva de la seguretat i la confidencialitat, caldria articular algun mecanisme complementari als efectes de la identificació i verificació de la identitat dels afectats (autenticació).

Per exemple, en el cas que en el formulari de sol·licitud que el Ministeri posa a disposició dels interessats es reculli el número de telèfon mòbil de contacte d'aquests (qüestió que, atesa la informació aportada, es desconeix), el Departament podria enviar un codi de verificació a l'interessat, a través del qual es podria articular la consulta al web del Departament de forma segura, ja que aquest codi, el rebria directament l'interessat al seu telèfon.

En qualsevol cas, als efectes d'identificar i de verificar la identitat de les persones beneficiàries que consultin el web del Departament, caldria tenir en compte les previsions de l'Ordre PRE/226/2016, de 29 de 29 d'agost, per la qual es regulen els aspectes tècnics i organitzatius del procés de registre previ en el fitxer Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat de Catalunya necessari per als sistemes d'identificació i signatura basats en claus concertades.

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

Conclusions

La publicació del llistat de persones beneficiàries (nom i cognoms), amb indicació de l'import de la beca concedida a estudiants que cursen estudis post obligatoris (Resolució de 30 de juliol de 2015), té suficient habilitació en normes amb rang legal (LGS i LT), de manera que no cal disposar del consentiment dels afectats (art. 11.2.a LOPD).

No hi ha suficient habilitació legal, als efectes del règim de comunicació de dades (art. 11.2.a LOPD), per a publicar i difondre el llistat dels ajuts per a alumnes amb necessitat específica de suport educatiu (Resolució de 24 de juliol de 2015), a menys que es preservi la identitat dels beneficiaris, atesa la singularitat de l'article 15.1.c) LTC.

Si el localitzador de la sol·licitud (identificador del resguard sol·licitat a través del web del Ministeri) ofereix garanties de seguretat i de confidencialitat, la seva utilització podria

ser una solució adequada per articular les consultes al web del Departament, des de la perspectiva de la protecció de dades. Altrament, es recomana articular mecanismes complementaris als efectes de garantir la identificació i la verificació de la identitat dels afectats (autenticació).

Barcelona, 24 de novembre de 2016