

Dictamen complementari al Dictamen CNS 56/2017 emès en relació amb la publicació de les dades de persones beneficiàries de subvencions concedides

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un entitat pública en que es demana un aclariment addicional davant els dubtes sorgits arran del dictamen CNS 56/2017 emès en relació amb la publicació de les dades de persones beneficiàries de subvencions concedides per l'entitat.

En concret, exposa que en el Fonament Jurídic III d'aquell dictamen, en el qual s'analitza la publicació dels beneficiaris com a mitjà de notificació de la resolució de concessió de l'ajut, es conclou que les dades que s'han de fer constar són les relatives al nom i cognoms, atès que la publicació d'aquestes dades juntament amb el NIF o número de DNI amb totes les xifres pot ser excessiva. En cas que hi hagués coincidència de noms i cognoms entre els concurrents es podrien publicar les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI de les persones afectades.

A continuació s'exposa que l'ens gestiona un elevat volum de sol·licituds, i que l'aplicació informàtica de gestió de subvencions no permetria actualment comprovar la coincidència de diversos noms i cognoms de manera automàtica, motiu pel qual aquesta revisió hauria de fer-se d'una manera individual, cosa que resultaria impossible atenent el volum de sol·licituds.

Per aquest motiu, i tenint en compte les previsions de la disposició addicional novena del Projecte de Llei Orgànica de Protecció de Dades de Caràcter Personal, aprovat pel Consell de Ministres el 10 de novembre de 2017, que disposa que quan la publicació d'un acte administratiu contingui dades de caràcter personal de l'afectat s'identificarà al mateix mitjançant el nom i cognoms, afegint les quatre darreres xifres numèriques del document nacional d'identitat, número d'identitat d'estranger, passaport o document equivalent, es planteja la possibilitat de que l'entitat identifiqui els beneficiaris dels ajuts indicant el nom i cognoms i les darreres quatre xifres del NIF o número de DNI, independentment de que hi hagi coincidència de nom i cognoms entre els documents.

D'altra banda i pel que fa als annexos relatius a les persones a les quals se'ls denega l'ajut, les excloses i les que queden a la llista de reserva, l'entitat manifesta que s'identificaran únicament mitjançant el NIF o número de DNI.

A partir d'aquestes consideracions, l'entitat sol·licita a l'Autoritat que aclareixi si és conforme a la normativa vigent en matèria de protecció de dades, publicar tant a efectes de notificació com a efectes de transparència, el nom i cognoms juntament amb les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI o document equivalent de tots els beneficiaris dels ajuts.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya d'altra documentació, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent:

(...)

II

El dictamen CNS 56/2017 emès per aquesta Autoritat en data 13 de desembre de 2017, resol els dubtes plantejats per l'entitat en l'anterior consulta formulada en relació amb la publicació de les dades de les persones beneficiàries d'ajuts i subvencions i la seva adequació a la normativa de protecció de dades de caràcter personal. En concret, el dubte sorgia respecte a quines eren les dades identificatives dels beneficiaris (nom i cognoms i/o NIF) que calia publicar en el marc de dues actuacions amb finalitats diferents. La primera, referida a la publicació d'aquests beneficiaris en el tauler electrònic de l'Administració als efectes de notificació de la resolució a les persones interessades en el procediment de concessió de l'ajut o subvenció corresponent, i la segona, referida a la publicació dels beneficiaris en el web corporatiu, als efectes de donar compliment a les obligacions de publicitat i transparència.

L'Autoritat analitza en els fonaments jurídics III i IV d'aquest dictamen, els diferents marcs normatius que emparen la publicació de les dades identificatives dels beneficiaris per a una i altra finalitat, i conclou el següent:

“ La legislació de procediment administratiu habilitaria la publicació del nom i cognoms de les persones sol·licitants de les subvencions concedides als efectes d'assolir la finalitat de notificació en el sí del procediment de concessió, si així està previst en la convocatòria. En cas que hi hagués coincidència de noms i cognoms entre els concurrents, es podrien publicar les quatre darreres xifres del NIF de les persones afectades.

La legislació de transparència habilitaria la publicació del nom i cognoms de les persones beneficiàries de subvencions i ajuts, als efectes d'assolir la finalitat de publicitat i transparència en matèria subvencional de l'administració, sens perjudici de que pugui haver casos en que per raons de concurrència de circumstàncies de vulnerabilitat social de les persones afectades, calgui preservar la identitat d'aquestes persones.”

A partir de les consideracions fetes en el fonament III del dictamen, en el qual s'analitza la publicació dels beneficiaris com a mitjà de notificació de la resolució de concessió, l'entitat es planteja la possibilitat de publicar el nom i cognoms juntament amb les quatre xifres del NIF o número de DNI o document equivalent de tots els beneficiaris dels ajuts, no només a efectes de complir amb la finalitat de notificació de la resolució en el marc del procediment d'atorgament de la subvenció, sinó també a efectes de transparència. Tot això, tenint en compte dues circumstàncies que, segons l'entitat, podrien justificar que la publicació es fes amb les dades que es proposen.

Així, per una banda es posa de manifest que l'entitat gestiona un elevat volum de sol·licituds i que l'aplicació informàtica a través de la qual es fa la gestió de les subvencions, no permet actualment comprovar la coincidència de diversos noms i cognoms de manera automàtica, per la qual cosa aquesta revisió s'hauria de fer manera individual, tasca que, segons manifesta l'entitat, resultaria impossible atenent el volum de sol·licituds.

Per altra banda, s'exposa que la publicació conjunta del nom i cognoms i les quatre darreres xifres dels NIF o número de DNI dels afectats ja estaria prevista en la disposició addicional novena del projecte de Llei Orgànica de Protecció de Dades de Caràcter Personal, aprovat pel Consell de Ministres el 10 de novembre de 2017.

En concret, i tal com es va apuntar en el dictamen CNS 56/2017, la disposició addicional novena d'aquest projecte disposa:

“Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos.”

Cuando la publicación de un acto administrativo contuviese datos de carácter personal del afectado, se identificará al mismo mediante su nombre y apellidos, añadiendo las cuatro últimas cifras numéricas del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Cuando se trate de la notificación por medio de anuncios, particularmente en los supuestos a los que se refiere el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se identificará al afectado exclusivamente mediante el número completo de su documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.

Cuando el afectado careciera de cualquiera de los documentos mencionados en los dos párrafos anteriores, se identificará al afectado únicamente mediante su nombre y apellidos. En ningún caso debe publicarse el nombre y apellidos de manera conjunta con el número completo del documento nacional de identidad, número de identidad de extranjero, pasaporte o documento equivalente.”

Escau assenyalar que aquest precepte fa referència a la *“Identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos”*, i per tant, el tractament de les dades personals dels afectats, - en aquest cas els beneficiaris dels ajuts-, es produeix en el marc de les actuacions del procediment administratiu, als efectes de notificar l'acte administratiu a les persones interessades en el mateix. Això implica que l'eventual habilitació per a la publicació conjunta del nom i cognoms i les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI, o document equivalent, que es pugui produir d'acord amb aquesta norma, vindria donada per acomplir la finalitat de notificació en el sí del procediment administratiu corresponent, i no per a la finalitat de transparència.

Feta aquesta precisió, i atès que hores d'ara només es tracta d'un projecte de Llei, aquesta no pot ser tinguda en compte com a norma habilitadora del tractament que es proposa, als efectes de determinar si aquest s'ajustaria o no a la normativa vigent en matèria de protecció de dades. Caldrà veure quin és el text definitiu que aproven les Corts, i aplicar-lo un cop es produeixi la publicació i entrada en vigor de la Llei.

Més enllà d'això, les raons que segons l'entitat justificarien la publicació conjunta del nom i cognoms i les quatre darreres xifres del NIF o número del DNI, es concreten bàsicament en la dificultat que suposa haver de comprovar la coincidència de noms i cognoms entre els sol·licitants de les subvencions. Per resoldre aquesta qüestió, l'entitat hauria de ser conscient que com a responsable del tractament, ha d'assegurar el compliment dels principis

i garanties establerts en l'article 4 l'LOPD, i per tant valorar en cada supòsit si les dades que es publiquen són necessàries, adequades i no excessives.

En aquest sentit, si l'aplicació informàtica que s'utilitza per a la gestió dels expedients de subvencions no permet distingir de manera automàtica les coincidències de nom i cognoms entre els sol·licitants, en principi aquesta comprovació s'hauria de poder fer individualment. Cas de no fer-se així, caldrà tenir en compte el risc de coincidència.

L'entitat apunta que fer-ho de manera individual, resultaria impossible atès el volum de sol·licituds que es tramiten, sense aportar cap dada que indiqui quin seria aquest volum. D'entrada, aquesta circumstància caldria valorar-la no respecte del volum total de sol·licituds que l'entitat pugui rebre del conjunt de convocatòries d'ajut que tramita, sinó respecte del nombre de sol·licituds presentades en cadascuna de les línies d'ajut que ofereix. A partir d'aquí, en funció de quin pugui ser el nombre de sol·licituds rebudes, caldria valorar el major o menor risc real de coincidència de nom i cognoms entre els participants.

Així, quan pel nombre de sol·licituds existeix un alt risc real de coincidència, pot estar justificada la publicació conjunta de nom i cognoms i les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI o document equivalent de tots els beneficiaris d'aquesta convocatòria. Això asseguraria la identificació unívoca dels beneficiaris sense donar lloc a errors o confusions, garantint a la vegada la confidencialitat del NIF o número de DNI de tots ells. A títol d'exemple, aquest seria el cas de les línies d'ajut que apareixen en la memòria d'activitats de l'entitat (exercici 2016) disponible al web de la corporació, "*Procediment per a l'obtenció de l'acreditació del tram de renda familiar i de les beques Equitat per a la minoració dels crèdits dels estudis universitaris per al curs 2016-2017*", i "*Beques de caràcter general per al curs acadèmic 2015-2016 per a estudiants que cursin estudis postobligatoris (GRAL)*", a través de les quals es van tramitar 45.143 i 71.276 sol·licituds respectivament.

En canvi, quan pel nombre de sol·licituds, el risc de coincidència és baix, no sembla que es pugui justificar la publicació d'aquestes dades respecte de tots els beneficiaris. En aquests casos, la possible coincidència és fàcilment detectable i de produir-se, la solució passaria per publicar les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI del beneficiari el nom del qual coincideix amb altre sol·licitant. Prenent com a referència les xifres publicades a la memòria d'activitat de l'exercici 2016, i a títol d'exemple, aquest seria el cas dels "*Ajuts per sufragar les despeses de la matrícula a la prova d'acreditació a aquells estudiants que inicien per primera vegada estudis de grau el curs 2014-2015 en una universitat catalana (...), d'acord amb el Marc europeu comú de referència per a les llengües (MECR)*", amb 18 sol·licituds, o dels "*Ajuts per fer cursos de terceres llengües del sistema educatiu català que permetin assolir els nivells B2 1 o B2 2 o els subnivells del B2 1 B2 2 del MECR,(...)*", amb 254 sol·licituds. El risc de coincidència en aquests casos es pot considerar baix.

Com a conclusió, i amb la informació de què disposem, no sembla que estigui justificada la publicació sistemàtica i conjunta del nom i cognoms i les quatre xifres del NIF o número de DNI de totes les persones que resultin beneficiàries de cadascuna de les línies d'ajuts i subvencions gestionades per l'entitat. Caldria valorar quin és el risc real de coincidència, el qual dependrà en principi, del nombre de persones que concorren a cadascuna de les convocatòries. A partir d'aquesta valoració, seria aconsellable limitar la publicació d'aquestes dades respecte de tots els beneficiaris de la respectiva convocatòria quan existeixi un alt risc de coincidència.

Això, sens perjudici de que si s'aprova el text de la disposició addicional esmentada prevista en el projecte de Llei Orgànica de Protecció de Dades de Caràcter Personal, la norma habilitarà la publicació de les dades personals de tots els beneficiaris en els termes proposats per l'entitat (nom i cognoms més les darreres quatre xifres del NIF o número de DNI, en tots els casos).

Amb tot, cal tenir present que aquesta valoració cal fer-la respecte a les actuacions realitzades en el marc dels respectius procediments i al efectes de complir amb la finalitat de notificació de les persones interessades. La valoració que correspon fer respecte a la publicació d'aquestes mateixes dades als efectes de complir amb la finalitat de transparència és diferent, tal com es va exposar en el fonament IV del dictamen CNS 56/2017.

III

Pel que fa a la publicació dels beneficiaris per tal de complir amb l'obligació de publicitat als efectes de transparència, i reiterant el que es va dir en el fonament jurídic IV esmentat, la informació sobre les subvencions concedides, això és, l'import, l'objectiu o la finalitat i els beneficiaris, que imposen els articles 15.1 c) la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, 8.1. c) Llei 19/2013, Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, acceso a la información pública i buen gobierno, i disposicions específiques en matèria de publicitat de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, de subvencions, (art. 20.8 LGS), tenen per objecte possibilitar a la ciutadania el coneixement exacte de qui rep una subvenció, quant, i per a què la rep. A tals efectes, seria suficient publicar el nom i cognoms de les persones afectades. La publicació del NIF o número del DNI, resultaria innecessària, i per tant, excessiva, d'acord amb el principi de minimització de les dades.

Dit això, la possibilitat de publicar el nom i cognoms i les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI dels beneficiaris que planteja en aquesta segona consulta l'entitat, no sembla que pugui estar justificada a efectes de transparència.

En aquest cas, el risc de coincidència de nom i cognoms dels beneficiaris s'hauria de plantejar no respecte de les persones que concorren a les respectives convocatòries, sinó respecte de qualsevol ciutadà que pugui tenir el mateix nom i cognoms que qualsevol de les persones que apareixen com a beneficiaries d'un ajut o subvenció, i aquí el risc podria ser elevat.

Tanmateix, el fet d'afegir les quatre darreres xifres del NIF o número DNI, no aporta a la ciutadania cap element addicional que permeti la identificació dels beneficiaris, atès que en principi desconeixen les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI dels beneficiaris. Tampoc aportaria una informació addicional a aquelles persones que puguin tenir el mateix nom i cognoms que el beneficiari, atès que aquestes ja saben si han sol·licitat o no un ajut, i per tant la informació que obtindrien no diferia del fet de conèixer que hi ha una persona amb el mateix nom i cognoms que ha resultat beneficiaria d'una determinada subvenció.

IV

Per últim, i respecte al fet de publicar en els annexos de les resolucions únicament el NIF o número de DNI de les persones a les quals se'ls hi ha denegat l'ajut i les que han quedat excloses, en la mesura que la finalitat d'aquesta publicació és produir en el marc del procediment, i per tal que la persona afectada pugui tenir coneixement de l'existència d'un acte administratiu que l'afecta i que l'ha de ser notificat, escau assenyalar que la identificació mitjançant el NIF o número de DNI, és suficient i garantia d'identificació inequívoca de cadascun dels interessats en el procediment, i per tant, el tractament s'ajustaria als principis i garanties de la normativa de protecció de dades.

Menció apart cal fer respecte a les persones que consten en la llista de reserva. Davant la possibilitat d'optar entre publicar el NIF o número de DNI, o el nom i cognoms d'aquestes persones, escau apuntar que optar per publicar el nom i cognoms, possibilitaria que la resta de persones concurrents, interessades en el procediment, puguin identificar aquelles persones que tenen reconeguda una certa expectativa del dret a obtenir l'ajut, dret que fa que estiguin en una posició jurídica superior a aquelles persones a les quals se'ls hi ha denegat o han quedat excloses.

Així mateix, cal tenir en compte que en la mesura que són persones a les quals se'ls hi podria acabar atorgant l'ajut sol·licitat, és possible que s'acabi publicant, no només el seu nom i cognoms sinó també les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI, sobre tot si tenim en compte les previsions de la disposició addicional novena del nou projecte de l'LPOD. Si això passa, seria relativament fàcil disposar del nom i cognoms i el NIF sencer d'aquestes persones. Davant d'aquest risc, caldria que s'optés pel mateix criteri que s'empra per als beneficiaris, això és, publicar els llistats de persones en reserva amb el nom i cognoms, afegint en cas de coincidència les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI.

Conclusions

La publicació del nom i cognoms juntament amb les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI de tots el beneficiaris d'ajuts i subvencions als efectes d'assolir la finalitat de notificació de la resolució, quan així estigui previst en la convocatòria, estaria justificada en el cas d'existència d'un risc alt de coincidència de nom i cognoms entre els concurrents, risc que haurà de ser valorat en funció del volum de sol·licituds tramitades en la respectiva convocatòria.

En canvi, afegir les quatre xifres del NIF o número de DNI, al nom i cognoms dels beneficiaris no suposaria una garantia addicional a efectes de que la ciutadania pugui identificar aquestes persones i per tant, no estaria justificat a efectes de complir amb la finalitat de transparència.

Pel que fa a la publicació de les dades de les persones a les quals se'ls ha denegat l'ajut o han quedat excloses, la seva identificació es pot fer mitjançant el NIF o número de DNI. En

canvi, en el cas de les persones que es troben en llistes de reserva, caldria que s'identifiquessin amb el nom i cognoms, i si escau les quatre darreres xifres del NIF o número de DNI, seguint el mateix criteri que el que s'aplica a les persones que resulten beneficiàries.

Barcelona, 16 de febrer de 2018