

CNS 12/2019

Dictamen en relación a la consulta formulada por la directora de una escuela sobre la denegación por parte del Ayuntamiento de la cesión de datos referentes a alumnos beneficiarios de una subvención.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de la directora de una escuela sobre la denegación por parte del Ayuntamiento de la cesión de datos referentes a alumnos beneficiarios de una subvención.

En concreto, en el escrito presentado por la directora se expone que “el Ayuntamiento (...) da ayudas por material escolar y libros a los padres que lo soliciten”, que el pago de estas ayudas “pueden ir en la cuenta personal de los solicitantes o en la cuenta de la escuela (si así lo solicita la familia)” y que “el destino final de estas ayudas es pagar a la escuela el material escolar”.

Según manifiesta, el Ayuntamiento no facilita un listado con los alumnos becados alegando la protección de datos. Sin embargo, la escuela considera que, como administración implicada en el procedimiento, debería disponer de aquellos datos, por lo que efectúa consulta a esta Autoridad.

Analizada la consulta, que no se acompaña de otra documentación, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen:

(...)

II

La consulta hace referencia a la posibilidad de que un Ayuntamiento, que otorga unas subvenciones para la adquisición de material escolar, pueda comunicar al centro escolar que efectúa la consulta, la relación de alumnos que han resultado beneficiarios, basándose en que cómo a administración implicada en el procedimiento el centro escolar debería disponer de esos datos.

Aunque en la consulta no se concreta, parece poder deducirse de su contenido que la relación de alumnos a que se refiere son los matriculados en el centro escolar solicitante.

Las subvenciones a las que hace referencia, de acuerdo con la información que ha podido recabar esta Autoridad, estarían reguladas por “las bases de las subvenciones destinadas a la adquisición de material escolar de los alumnos escolarizados en centros financiados con fondos públicos”.

aprobadas por el pleno del Ayuntamiento en fecha 25 de mayo de 2017, y aprobadas definitivamente en fecha 25 de julio de 2017.

De acuerdo con las bases reguladoras, estas subvenciones, que se otorgan en un procedimiento de concurrencia competitiva (base tercera), tienen por objeto “el otorgamiento de ayudas individuales para sufragar los gastos derivados de la escolarización de niños y niñas y jóvenes matriculados en centros financiados con fondos públicos, en los niveles de enseñanzas obligatorias, específicamente ayudas destinadas a sufragar los gastos de adquisición de material escolar de Educación Infantil, Primaria y Secundaria” y que “se enmarcan dentro de la política social de 'Ayuntamiento (...) para destinar recursos con el fin de garantizar una adecuada atención a la infancia en nuestro municipio”. En concreto se indica que “La finalidad de estas ayudas es prevenir situaciones de riesgo y facilitar la integración y el adecuado desarrollo de los niños del m

Hay que tener en consideración que de acuerdo con el artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), se entiende por dato de carácter personal: “toda información sobre una persona física identificada o identificable (“el interesado”); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

Cualquier tratamiento de los datos personales, entendido como “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción” (4.2 RGPD), es necesario someterlo a los principios y las garantías del RGPD.

Entre estos principios que deben regir cualquier tratamiento de datos de carácter personal previstos en el RGPD, el principio de licitud (artículo 5.1.a) RGPD) requiere que los datos personales sean tratados de forma lícita, leal y transparente en relación con el interesado. Cuando se dé una o varias condiciones previstas por el artículo 6 del RGPD se podrá considerar que el tratamiento es lícito. Estos criterios de licitud son:

“a) El interesado ha dado el consentimiento para el tratamiento de sus datos personales, para una o varias finalidades específicas. b) El tratamiento es necesario para ejecutar un contrato en el que el interesado es parte o bien para aplicar medidas precontractuales a su petición. c) El tratamiento será necesario para cumplir una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. d) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física. e) El tratamiento será necesario para cumplir una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

f) El tratamiento es necesario para satisfacer intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que no prevalezcan los intereses o derechos y libertades fundamentales del interesado que requieren la protección de datos personales, especialmente si el interesado es un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del primer párrafo no se aplicará al tratamiento efectuado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones. (...)"

En el caso que nos ocupa, una hipotética comunicación por parte del ayuntamiento de datos personales de los solicitantes o beneficiarios de una convocatoria de subvenciones que gestiona, a un tercero, constituiría un tratamiento de datos de carácter personal efectuado por una "autoridad pública" que debe someterse a los principios y garantías del RGPD y que debe estar amparado en alguna de las bases jurídicas previstas en el artículo 6.1 RGPD.

Por lo que se desprende de la consulta, parece que en un caso como el planteado, podría concurrir la base jurídica prevista en la letra c) o la prevista en la letra e).

Para que las letras c) y e) del artículo 6 del RGPD, constituyan una base legítima del tratamiento deben darse los requisitos establecidos por el apartado tercero del artículo 6, según el cual:

"3. La base del tratamiento mencionado en el apartado 1, letras c) y e), debe establecerlo:

- a) El derecho de la Unión, o
- bien b) El derecho de los Estados miembros al que está sujeto el responsable del tratamiento.

La finalidad del tratamiento debe determinarse en esta base jurídica o bien, en cuanto al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), debe ser necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Esta base jurídica puede contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de las normas de este Reglamento, entre ellas: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento efectuado por el responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que pueden comunicarse datos personales y las finalidades de esta comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento, de acuerdo con el capítulo IX. El derecho de la Unión o de los Estados miembros debe cumplir un objetivo de interés público y debe ser proporcional a la finalidad legítima perseguida.

De igual modo el LOPDDDD en el artículo 8 establece:

"1. El tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundamentado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que puede determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del

cumplimiento de la obligación legal. Esta norma puede imponer igualmente condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundamentado en el cumplimiento de una misión llevada a cabo en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.”

Es decir, la normativa de protección de datos requiere, que una norma con rango de ley o una norma de derecho de la Unión Europea establezca la obligación legal exigible al responsable del tratamiento a que se refiere la letra c) del artículo 6 del RGPD (en este caso la obligación de facilitar información al amparo del derecho de acceso previsto a la normativa de transparencia), y, asimismo, que una norma con rango de ley atribuya la competencia que fundamente el tratamiento cuando se base en el cumplimiento de una misión en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos a los responsables del tratamiento, a que se refiere la letra e).

En los siguientes Fundamentos analizaremos separadamente la posibilidad de fundamentar el tratamiento en alguna de estas dos bases jurídicas.

III

En los términos en los que se formula la consulta, no se concreta si el centro escolar ha efectuado la petición al Ayuntamiento en el marco del ejercicio del derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC).

Las obligaciones impuestas por la LTC pueden ser una base legítima del tratamiento de acuerdo con el artículo 6.1.d) del RGPD siempre que se den los requisitos de acceso establecidos en esta norma.

El artículo 18 de la LTC, establece que "las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida" (apartado 1).

El artículo 2.b) LTC define "información pública" como "la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley".

En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública) .

La información relacionada con las personas beneficiarias de ayudas o subvenciones es información pública a los efectos del artículo 2.b) LTC y, por tanto, queda sometida al régimen de acceso previsto en la legislación de transparencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la Ley 19/2014, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido p

establecidas en las leyes. En concreto y en cuanto a la información contenida en datos de carácter personal, se valorará si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría el acceso.

El artículo 23 de la LTC establece:

“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penal o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

Si bien sería posible que en los expedientes correspondientes a la tramitación de la convocatoria constaran datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 23 de la LTC respecto de algunos de los beneficiarios, teniendo en cuenta que la información a la que pretende acceder el centro escolar son los datos identificativos (nombre y apellidos) de las personas beneficiarias, no parece que el acceso pueda afectar a los datos a que se refiere el artículo 23 de la LTC.

Fuera de estos casos, el acceso se rige por lo que dispone el artículo 24.2 LTC:

“2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se podrá dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se tendrá en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

“a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan. c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad. d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas. (...)”

A efectos de la mencionada ponderación hay que tener en consideración que, en materia de subvenciones y ayudas públicas, tanto la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS) como la legislación de transparencia, establecen un régimen especial de publicidad, que, en lo que respecta al derecho a la protección de datos de carácter personal, ha sido analizada con anterioridad por esta Autoridad en el Dictamen 59/2016 (sobre el sistema de notificación, publicación y consulta de las becas y ayudas), el Dictamen 6/2017 (en cuanto a la publicidad activa en materia de subvenciones y ayudas públicas), o los Dictámenes 56/2017 y 4/2018 (en relación con la publicación de los datos de las personas beneficiarias de subvenciones), que se pueden consultar en la web de la Autoridad www.apdcat.cat, entre otros.

Así, como se hace constar en aquellos informes, la LGS regula la publicidad de las subvenciones mediante la creación de una base de datos nacional de subvenciones con los fines y contenido previstos en los artículos 18 y 20 LGS.

El artículo 20 LGS, atribuye a la base de datos nacional de subvenciones la finalidad de promover la transparencia pero también “servir como instrumento para la planificación de las políticas

públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.”

En cuanto al contenido que debe recoger la base de datos nacional de subvenciones, el apartado segundo del artículo 20 establece que “debe incluir, al menos, referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, el objeto o la finalidad de la subvención, la identificación de los beneficiarios, el importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, las resoluciones de reintegros y las sanciones impuestas”.

Por otra parte, en cuanto a la finalidad de transparencia de la base de datos nacional de subvenciones, el apartado 8 del artículo 20 establece:

“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 debe operar como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A estos 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 debe publicar en su página web los contenidos siguientes: “a) (...) b) las subvenciones concedidas; para su publicación, las administraciones concedentes deben remitir a la base de datos nacional de subvenciones las subvenciones concedidas, con indicación, según cada caso, de la convocatoria, el programa y crédito presupuestario al que se imputen, el beneficiario, la cantidad concedida y el objetivo o finalidad de la subvención, con expresión de los diferentes programas o proyectos subvencionados. Igualmente se informará, cuando corresponda, sobre el compromiso asumido por los miembros recogidos en el apartado 2 y en el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 y, en caso de subvenciones plurianuales, sobre la distribución por anualidades .

No deben publicarse las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario por 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 que establece la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar ya la propia imagen, y haya sido previsto en su normativa reguladora”.

El tratamiento de los datos de carácter personal sólo puede efectuarse si es necesario para satisfacer el interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prime el interés o los derechos y las libertades fundamentales del interesado que requieran protección de acuerdo con el artículo 1.1 de la Directiva 95/46/CE. (...)”

El artículo 8.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), a la que se refiere el artículo 20.8 de la LGS, establece:

“1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deben hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

(...)

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios. (...)"

En este mismo sentido el artículo 15 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), relativo a la transparencia en la actividad subvencional, establece:

"1. La información relativa a las subvenciones y ayudas públicas que los sujetos obligados deben hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir: (...) c.) Las subvenciones y ayudas públicas otorgadas, con indicación del importe, objeto y beneficiarios. Esta información debe incluir las subvenciones y las ayudas, debe estar actualizada y debe hacer referencia a los últimos cinco años. También debe incluir las subvenciones y las ayudas otorgadas sin publicidad y concurrencia si estos requisitos se han exceptuado, en los casos establecidos legalmente. En el caso de subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, debe preservarse la identidad de los beneficiarios"

La LTC prevé, la publicación del otorgamiento de subvenciones y ayudas públicas siempre que se tenga en cuenta la preservación de la identidad de los beneficiarios de aquellas subvenciones y ayudas públicas otorgadas por motivos de vulnerabilidad social, dado que la difusión de estas datos en los portales de transparencia conllevaría, desde el punto de vista de la protección de datos, una afectación mucho más directa sobre el derecho a la privacidad de estas personas.

En consecuencia, de acuerdo con la regulación prevista en la LGS así como en la legislación de transparencia, existe una obligación de publicidad de la información relativa a las subvenciones y ayudas. A pesar de esta regla general de publicidad, será necesario preservar la identidad de las personas afectadas, cuando la subvención se otorga con motivos de vulnerabilidad social (art. 15.1.c) LTC), o "cuando la publicación de los datos del beneficiario por razón de el 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 que establece la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar ya la propia imagen" (art. 20.8 LGS)

En el caso que nos ocupa, las subvenciones tienen por finalidad "prevenir situaciones de riesgo y facilitar la integración y el adecuado desarrollo de los niños del municipio en el ámbito escolar" (base segunda), se enmarcaría, pues, en la tipología de subvenciones otorgadas por motivos de vulnerabilidad social respecto a las cuales el artículo 15.1.c) requiere la preservación de la identidad de los beneficiarios en su publicación.

En cuanto al acceso a esta información, si se tiene en consideración que la finalidad de estas ayudas es precisamente prevenir situaciones de riesgo de los niños del municipio que, a causa de los ingresos de la unidad familiar, puedan tener dificultades para disponer del material necesario para la escolarización, una revelación de la identidad de los beneficiarios, incluso por la revelación en el centro donde están escolarizados, podría ir precisamente en contra de esta finalidad, por el riesgo de estigmatización de estos menores. Así, si bien la información personal por el mero hecho de referirse a personas menores de edad no tiene la consideración de datos sensibles o especialmente protegidos a los efectos del RGPD, es necesario recurrir a que atendidos los bienes

relación con los menores, la información que hace referencia a su persona debe ser tratada siempre con especial cuidado, como ha recogido expresamente el Considerante 38 del RGPD y especialmente cuando, como en el caso que nos ocupa, existe la posibilidad generar perfiles.

Por otra parte, el hecho de que la propia ley de transparencia haya optado por preservar la privacidad de los beneficiarios de subvenciones o ayudas concedidas por razón de situaciones vulnerables, hace que las personas que participan en este tipo de convocatorias puedan tener la expectativa de que su identidad no será divulgada a terceros ni, incluso, sea conocida por el centro escolar al que asisten los menores, para alcanzar fines de transparencia.

Por todo ello, se considera que la legislación de transparencia no sería una base legítima que permita el acceso al nombre y apellidos o cualquier otra información que permita la identificación directa o indirecta de las personas beneficiarias de las subvenciones objeto de la consulta.

IV

En cuanto a la posibilidad de fundamentar el acceso en el ejercicio de una misión en interés público atribuida al centro escolar (art. 6.1.e) RGPD), es preciso tener en consideración que, si bien, según hace constar en la su consulta, el centro escolar pretende acceder a la relación de beneficiarios de las subvenciones en tanto que "administración implicada en la gestión", no concreta cuál sería su participación en "la gestión" que pueda justificar su acceso.

La realización de una misión en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, podría ser una base legítima del tratamiento de acuerdo con el artículo 6.1.e) del RGPD, siempre que se den los requisitos previstos en el RGPD y en el LOPDDDD.

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas, entre ellas, las entidades que integran la Administración local, deben ajustarse a las prescripciones de la LGS (artículo 3 LGS).

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (LMRLC), atribuye a los entes locales la competencia para "otorgar subvenciones y ayudas de contenido económico o de otra naturaleza a favor de entidades públicas o privadas y de particulares que realizan actividades que complementan o suplen las competencias locales" (artículo 240).

De acuerdo con la LGS, con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deben aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos que establece la presente ley. Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales deben aprobarse "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 diferentes modalidades de subvenciones " (artículo 17.2 LGS).

En caso de que nos ocupe, como se ha expuesto, las subvenciones están reguladas por "las bases de las subvenciones destinadas a la adquisición de material escolar de los alumnos escolarizados en centros financiados con fondos públicos, aprobadas por el pleno del Ayuntamiento.

En estas bases se regula la competencia del Ayuntamiento como concedente y gestor de las subvenciones y no parece que se atribuya participación alguna de los centros escolares que pueda justificar su legitimación para acceder en ejercicio de una misión en interés público.

En cuanto al pago, la base decimocuarta establece que: “El Ayuntamiento liquidará el importe económico asignado a cada beneficiario/aria directamente a las familias de los alumnos previa justificación de las ayudas (...) y que en casos “excepcionales el/ la beneficiaria/aria podrán autorizar al Ayuntamiento a realizar el pago que le corresponda mediante endoso al Centro escolar. Esta autorización deberá acompañarse a la solicitud de ayuda económica”.

En el caso de los beneficiarios que haya optado por el pago mediante endoso en el centro escolar (base decimocuarta) la comunicación al centro de los alumnos beneficiarios de la subvención que han optado por este sistema de pago, se fundamentaría, en el consentimiento de los interesados como base legítima de esta comunicación (artículo 6.1.a) RGPD), puesto que los beneficiarios pueden optar por un sistema u otro de pago y no están compelidos a utilizar necesariamente el de endoso en el centro escolar.

En definitiva, en caso de que nos ocupa la realización de una misión en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, no sería una base legítima del tratamiento para el acceso a los datos de los beneficiarios de las subvenciones por parte de los centros escolares.

Todo ello sin perjuicio de que se pueda entregar en el centro escolar información anonimizada respecto de los beneficiarios de las subvenciones, que podría consistir en el número de beneficiarios de cada centro escolar clasificados por cursos y niveles.

De acuerdo con las consideraciones hechas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada se hacen las siguientes,

Conclusiones

A la vista de la normativa de protección de datos de carácter personal, no resulta justificado el acceso por parte del centro escolar a la relación de las personas beneficiarias de las subvenciones para la adquisición de material escolar de los alumnos escolarizados en centros financiados con fondos públicos del municipio, más allá de aquellos supuestos en los que el acceso tenga como base jurídica el consentimiento de los beneficiarios.

Todo ello sin perjuicio de que se pueda entregar en el centro escolar información anonimizada respecto de los beneficiarios de las subvenciones.

Barcelona, 6 de marzo de 2019