

CNS 8/2010

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Consejo Comarcal, relativa al acceso a datos de carácter personal contenidos en expedientes de concesión de subvenciones.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de la presidencia de un Consejo Comarcal, en el que se formula una petición de consulta a la Agencia, referente al tratamiento de los datos personales contenidos en los expedientes relacionados con la concesión de subvenciones.

Se informa de que el Consejo Comarcal se encarga de la gestión de servicios sociales en la comarca, en concreto, de la concesión de subvenciones a particulares que cumplen los requisitos correspondientes. En determinadas subvenciones, el importe es abonado en parte por la Generalitat y en parte por el ayuntamiento correspondiente. Dado que los alcaldes a menudo solicitan información completa sobre el expediente del ciudadano beneficiario, se plantea la duda, teniendo en cuenta la normativa de protección de datos, de si los alcaldes pueden tener acceso a toda la información contenida en el expediente, en especial, a datos especialmente protegidos.

Una vez analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

(...)

II

Como se ha avanzado, según se explica en la consulta, el Consejo Comarcal se encarga de la gestión de los servicios sociales que se dispensan en la comarca, en concreto, la concesión de subvenciones a particulares que cumplan los requisitos contemplados en las bases preceptivas de la subvención.

El Consejo Comarcal plantea si, teniendo en cuenta la normativa de protección de datos “los alcaldes pueden tener acceso a toda la información contenida en los expedientes, sobre todo porque dichos expedientes contienen datos especialmente protegidos, a los efectos de lo que dispone el artículo 7 de la Ley 15/99, de Protección de Datos de Carácter Personal”.

Planteada la consulta en estos términos, se requiere el parecer de la Agencia para poder denegar o facilitar el acceso a los datos personales de los ciudadanos beneficiarios de las subvenciones que no son objeto de publicación en el diario oficial correspondiente y, en caso de poder facilitar los datos, que se indique la categoría de éstos y el procedimiento a seguir.

Partimos de la base de que toda la información sobre personas físicas concretas –en este caso, los particulares que solicitan una subvención o ayuda, así como terceras personas, cuyos datos formarán parte de la documentación incluida en el expediente relativo a la tramitación de la subvención– está protegida por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal (en adelante, LOPD), así como por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD).

La LOPD define los datos de carácter personal como cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a). A efectos de la LOPD, suponen un "tratamiento de datos personales" todas las operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias (artículo 3.c) de la LOPD).

III

Visto que resulta aplicable al caso la normativa de protección de datos de carácter personal, ya que la consulta se refiere a subvenciones que se conceden en el ámbito de los servicios sociales, se deberá tener en cuenta el marco normativo aplicable al caso, en concreto, lo que dispone la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales.

En esta ley –que tiene por objeto regular y ordenar el sistema de servicios sociales con la finalidad de garantizar el acceso universal y conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y los estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas (artículo 1)– se prevé la implicación de las diversas Administraciones Públicas, en concreto, de los entes que forman parte de la Administración local, en la prestación de servicios sociales.

A los efectos que nos interesan, el artículo 31.1 establece las competencias de los municipios en la prestación de servicios sociales, que incluyen las relativas a crear y gestionar los servicios sociales necesarios, tanto propios como delegados por otras administraciones, de acuerdo con la cartera de servicios sociales y el plan estratégico correspondiente, establecer los centros y los servicios correspondientes en el ámbito propio de los servicios sociales básicos o ejercer las funciones que le delegue la Administración de la Generalitat, entre otras. El apartado 2 del mismo artículo 31 dispone que:

“2. Las comarcas suplirán a los municipios de menos de veinte mil habitantes en la titularidad de las competencias propias de los servicios sociales básicos que estos municipios no estén en condiciones de asumir directa o mancomunadamente.”

En lo que se refiere a las competencias de los entes supramunicipales, como son los consejos comarcales, se concretan en el artículo 32 de la misma ley e incluyen, entre otras, dar apoyo técnico, económico y jurídico a los entes gestores de las áreas básicas de servicios sociales; programar los servicios sociales en su ámbito territorial, de acuerdo con los criterios de planificación y coordinación de la Generalitat, el plan estratégico correspondiente y la cartera de servicios sociales, en materia de servicios sociales, y convocar una mesa territorial con los consejos comarcales y los ayuntamientos de los municipios de más de veinte mil habitantes de su ámbito territorial, así como promover y gestionar los servicios, las prestaciones y los recursos propios de la atención social especializada para garantizar la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial.

Efectivamente, el artículo 34 de la citada ley dispone que las áreas básicas de servicios sociales se organizarán sobre una población mínima de veinte mil habitantes, tomando como base el municipio, y añade que el área básica debe agrupar los municipios de menos de veinte mil habitantes. En este caso, la gestión corresponde a la comarca o al ente asociativo creado especialmente con esa finalidad (artículo 34.3 de la Ley 12/2007).

Por tanto, vemos que la Ley 12/2007 prevé que tanto los municipios como los entes supramunicipales, en concreto, los consejos comarcales, tengan competencias en materia de gestión de servicios sociales. Así pues, se prevé que el ente supramunicipal supla en determinados casos las competencias propias del municipio y, en otros casos, en los que el municipio gestiona sus servicios, el ente supramunicipal pueda intervenir en dicha gestión si se acuerda con el municipio.

Sin hacer una mención exhaustiva a las diversas previsiones de la Ley 12/2007 en materia de gestión y prestación de los diferentes servicios sociales, ya sean básicos o especializados (Título II de la Ley 12/2007), sí debemos referirnos a las previsiones relativas a la financiación de los servicios sociales básicos y especializados (artículos 62 y 63 de la Ley 12/2007). En concreto, destacamos que se prevé que los ayuntamientos y la Administración de la Generalitat compartan la financiación de los servicios sociales básicos, incluidos los equipos de servicios sociales, los programas y proyectos, el servicio de ayuda a domicilio y los demás servicios que se determinen como básicos. También se prevé, entre otras cuestiones, que irá a cargo del ente local gestor del área básica de servicios sociales la financiación de la infraestructura, de los locales, del material, del mantenimiento del sistema de información, del soporte administrativo y de las prestaciones económicas de urgencia social.

Considerando que la Ley 12/2007 tiene en cuenta el elemento de población (más o menos de veinte mil habitantes) a los efectos de la prestación de servicios sociales por parte de entes supramunicipales, y que los municipios de la comarca en los que se plantea la consulta tienen una población de menos de veinte mil habitantes –según la información disponible en la página www.municat.net–, todo apunta a que en el caso analizado es el Consejo Comarcal el órgano competente para la gestión de los servicios sociales y la concesión de las subvenciones.

Como veremos a continuación, el encaje del supuesto planteado en el marco normativo que acabamos de citar es relevante desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal.

IV

En atención a lo que dispone la LOPD, partimos de la base de que el tratamiento de datos personales debe tener un responsable, el cual asume en consecuencia una serie de responsabilidades u obligaciones respecto al tratamiento de datos personales que se realiza. Según la ley, es responsable del fichero o del tratamiento la persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decide sobre la finalidad, el contenido y el uso del tratamiento (artículo 3.d) de la LOPD).

En consecuencia, si el Consejo Comarcal es el responsable y tiene la competencia sobre la gestión y la concesión de las subvenciones objeto de consulta (al tratarse de municipios de menos de veinte mil habitantes), se puede deducir que el Consejo Comarcal es el responsable del tratamiento de los datos personales tratados en los expedientes, no sólo de las personas beneficiarias, sino de todas las personas que concurren a una determinada convocatoria de subvención y de aquellas personas cuyos datos puedan ser objeto de tratamiento en dichos expedientes.

Partiendo de la premisa de que el Consejo Comarcal es el responsable del tratamiento, se estaría planteando un supuesto de comunicación de datos por parte del Consejo Comarcal, es decir, del responsable, a un tercero. A los efectos de la normativa de protección de datos, la cesión o comunicación de datos es cualquier

revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado (artículo 3.i) de la LOPD).

Por tanto, el acceso por parte de un ayuntamiento a los datos personales objeto de consulta deberá analizarse teniendo en cuenta el régimen aplicable a las comunicaciones de datos.

En concreto, el artículo 11 de la LOPD dispone que los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, con el consentimiento previo del interesado, consentimiento que no es necesario en determinados casos tasados, entre otras circunstancias, cuando la cesión está autorizada en una ley. Dado que en este caso concreto el cedente es el Consejo Comarcal y el cesionario un ayuntamiento, se tendrá que aplicar lo que dispone el artículo 21 de la LOPD, que regula la comunicación de datos entre Administraciones Públicas. Este artículo dispone que:

“1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.”

2. Podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una Administración Pública obtenga o elabore con destino a otra.

3. No obstante lo establecido en el artículo 11.2.b), la comunicación de datos recogidos de fuentes accesibles al público no podrá efectuarse a ficheros de titularidad privada, salvo con el consentimiento del interesado o cuando una ley prevea otra cosa.

4. En los supuestos que prevén los apartados 1 y 2 de este artículo, no será necesario el consentimiento del afectado al que se refiere el artículo 11 de la presente ley.”

Como vemos, este artículo excluye de la necesidad de recabar el consentimiento de los afectados a que se refiere el artículo 11 de la LOPD (entendiendo por afectados las personas físicas titulares de los datos que son objeto de tratamiento, por aplicación del artículo 3.e) de la LOPD; serán, por tanto, las personas beneficiarias de las subvenciones y las personas cuyos datos puedan ser tratados en los expedientes de aquéllas), cuando la comunicación se produce entre dos Administraciones Públicas, siempre y cuando se produzca para el ejercicio de las mismas competencias o de competencias que traten materias iguales.

Por tanto, no podemos excluir la legitimidad de cualquier comunicación de datos personales de los expedientes de las personas físicas beneficiarias de las subvenciones gestionadas por el Consejo Comarcal a favor de los ayuntamientos, siempre que se den los requisitos exigidos por la LOPD, en concreto, los del artículo 21.

Es decir, para que se pueda producir una comunicación de datos legítima, será necesario en cualquier caso que la comunicación responda al ejercicio de las competencias que los ayuntamientos de la comarca puedan tener, en aplicación de la

citada Ley 12/2007 en relación con el proceso de concesión de las subvenciones. Se puede entender que, aunque la competencia la ejerza el Consejo Comarcal, por lo que se desprende de la consulta, los ayuntamientos tienen que abonar una parte de la subvención concedida, relativa a la prestación de servicios sociales. Dicha circunstancia podría legitimar una comunicación de datos.

Ahora bien, aunque un ayuntamiento pueda tener competencias en materia de servicios sociales y que como mínimo pueda concurrir o participar un ayuntamiento en el proceso que lleva a conceder una subvención a una persona concreta parece clara en el caso que se plantea, lo cual podría legitimar en principio una comunicación de datos (artículo 21 de la LOPD), es preciso analizar en qué fase concreta del proceso se produce esta participación del ayuntamiento, a fin de valorar cuáles son los datos que habría que comunicar. Ciertamente, el Consejo Comarcal y los ayuntamientos participan en fases distintas del proceso de evaluación y concesión de las subvenciones, por lo que podrían tener que tratar datos diferentes, en función de la fase de que se trate.

Esta consideración responde, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, al principio de calidad. El artículo 4 de la LOPD dispone que:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.

(...)”

Vinculado al principio de calidad (artículo 4.1 de la LOPD), el principio de finalidad impone la necesidad de que los datos tratados respondan siempre a una finalidad legítima y compatible con la que habría justificado su recogida inicial (artículo 4.2 de la LOPD).

El principio de calidad podría justificar el tratamiento, en concreto la comunicación de datos de los afectados desde el Consejo Comarcal (responsable del tratamiento) al ayuntamiento del municipio en que se encuentra domiciliada la persona beneficiaria de la ayuda o subvención en cuestión, solamente en la medida en que estos datos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la fase de participación del ayuntamiento en el proceso de tramitación de la subvención o ayuda (principalmente, abonar una parte de la subvención, aunque de la normativa aplicable se podrían derivar otras).

Si el Consejo Comarcal evalúa que los particulares cumplen los requisitos contemplados en las bases preceptivas de la subvención, podría resultar excesivo, a los efectos de lo que dispone el artículo 4 de la LOPD, que se procediera a comunicar "toda la información contenida en el expediente", en los términos descritos en la consulta, ya que dichos expedientes pueden contener informaciones personales, de los solicitantes y de terceras personas, algunos de cuyos datos son especialmente sensibles, que podrían no ser necesarios para el ejercicio de las funciones que puedan corresponder al ayuntamiento, ya sea proceder al pago de las subvenciones u otras funciones.

Sin embargo, no se puede descartar que el ayuntamiento, en concreto a través del alcalde que realiza la petición, deba tener, de forma justificada y legítima, un acceso posterior a determinada información, más allá de los datos estrictamente necesarios para abonar una parte de la subvención concedida. Es decir, en atención al principio de calidad, la comunicación se podría producir en relación con los datos necesarios para que el ayuntamiento en cuestión pueda realizar no sólo el pago de parte de la subvención, sino también, por ejemplo, realizar las tareas que la normativa pueda prever en relación con el control de los gastos que genera el pago de la parte proporcional de las subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales, entre otras.

A este respecto, si tenemos en cuenta las previsiones de la citada Ley 12/2007, se prevé, en relación con los principios de la financiación, que los municipios y demás entes locales deben consignar en sus presupuestos las dotaciones necesarias para financiar los servicios sociales de su competencia (artículo 60.5).

También hay que recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que (artículo 136):

“1. "La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, corresponderá a un órgano administrativo, con la denominación de Intervención general municipal.

(...)”

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, concreta en el capítulo IV del Título VI, relativo al presupuesto y gasto público, que las entidades locales ejercerán las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia (artículo 213). En los artículos siguientes de esta misma norma, se concreta el ámbito de aplicación y las modalidades de ejercicio de las tres funciones (interventora, de control financiero y de control de eficacia) en que se desglosa la función pública de control y fiscalización interna.

En lo que respecta a la función interventora, tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso (artículo 214.1 del RDL 2/2004). El ejercicio de esta función comprenderá, entre otras, la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del pago (artículo 214.2 del RDL 2/2004). El control financiero tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes (artículo 220 del RDL 2/2004). En relación con el control de eficacia, tendrá por objeto comprobar periódicamente el grado de cumplimiento de los objetivos, así como analizar el coste de funcionamiento y el rendimiento de los servicios o inversiones respectivos (artículo 221 del mismo RDL 2/2004).

En definitiva, las diversas funciones de control económico y fiscalización que la normativa otorga a los ayuntamientos (que ejercen los correspondientes órganos interventores) podrían llevar, volviendo al caso que nos ocupa, a que el ayuntamiento que participa en la cofinanciación de una subvención o ayuda necesitara disponer de suficiente información para poder fiscalizar el uso adecuado de las dotaciones presupuestarias consignadas para poder hacer frente al pago de las subvenciones o ayudas que en materia de servicios sociales le correspondan. El ejercicio legítimo de la función de control por parte de los ayuntamientos puede justificar que, además de a los datos personales estrictamente necesarios para realizar los pagos de las ayudas, el alcalde solicitante pueda acceder a otra información personal sensible contenida en los expedientes.

Asimismo, no se puede descartar con carácter general que puedan concurrir otras finalidades legítimas, por parte de los ayuntamientos, que justifiquen la comunicación de determinada información. En cualquier caso, está claro que la información contenida en los expedientes objeto de consulta solo puede ser comunicada a los ayuntamientos correspondientes en la medida en que la comunicación –habilitada por el consentimiento de los afectados o bien por una norma con rango de ley, en atención a lo que dispone el artículo 21 de la LOPD– resulte necesaria para hacer efectivo el pago de las subvenciones y, en su caso, para dar cumplimiento a las funciones de fiscalización que prevé la normativa aplicable, entre otras, siempre en atención a los que dispone el citado artículo 4 de la LOPD.

La correcta aplicación de los principios de calidad y finalidad, especialmente cuando el tratamiento incluya datos sensibles, conduce necesariamente a hacer una valoración o ponderación, previa a la comunicación, sobre la legitimidad de la misma. La ponderación debe tener en cuenta la finalidad concreta alegada en la petición de acceso por parte del ayuntamiento y la información personal que puede ser necesaria para dar correcto cumplimiento a dicha petición.

Hay que destacar que es al responsable y cedente de la información, es decir, al Consejo Comarcal, a quien le corresponde un ejercicio de ponderación derivado de los principios de calidad y de finalidad, para valorar cuáles son, en concreto, los datos personales que pueden ser comunicados en cumplimiento del artículo 21 de la LOPD.

V

Visto que no se puede descartar la legitimidad de determinadas comunicaciones a los alcaldes de datos personales de los expedientes, no solamente para el pago de la parte proporcional de las subvenciones o ayudas sino también para el cumplimiento de otras finalidades legítimas, analicemos, como se expone en la consulta, qué categoría de datos se tendría que comunicar y con qué procedimiento.

De entrada, hay que puntualizar que se desconocen los datos o categorías de datos personales concretos que se contienen en los expedientes referidos. No obstante, por el contexto de la consulta (subvenciones en materia de servicios sociales), se puede deducir que estos expedientes contienen, aparte lógicamente de datos de tipo identificativo, datos especialmente protegidos.

El artículo 7 de la LOPD establece un régimen de protección especial para determinadas categorías de datos. En concreto, el citado artículo prevé que:

“1. De acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16 de la Constitución, nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Cuando en relación con estos datos se proceda a recabar el

consentimiento a que se refiere el apartado siguiente, se advertirá al interesado acerca de su derecho a no prestarlo.

2. Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. (...)

3. Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente.

(...).”

Por tanto, la normativa de protección de datos establece un régimen reforzado de protección respecto a los datos sensibles, ya que esta información afecta de manera relevante a la intimidad de las personas. Nos referimos a datos sobre la salud de las personas, su estado físico y psicológico, la vida sexual, el origen racial, la ideología, la religión o las creencias, la comisión de infracciones penales o administrativas, entre otros. En sintonía con la especial protección que se otorga a estos datos, el RLOPD dispone que se apliquen las correspondientes medidas de seguridad de nivel alto a estos datos, así como a ficheros que contienen datos derivados de actos de violencia de género (artículo 81.3 del RLOPD).

Es más, se debe tener en cuenta que, probablemente, determinados expedientes de subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales contendrán datos de menores de edad. A este respecto, aunque la normativa de protección de datos no otorga un régimen especial de protección de los datos por el mero hecho de que el titular sea un menor, cuando se tratan datos de menores que constituyen información sensible, es importante tratar esa información de manera especialmente cuidadosa. Ello responde a los principios que el ordenamiento jurídico tiene en cuenta a la hora de proteger los derechos de los menores, como, por ejemplo, el principio del interés superior del menor. A título ilustrativo, se mencionan las consideraciones que, en relación con el tratamiento de datos de menores y la necesidad de proteger especialmente sus derechos, ha puesto de manifiesto el Grupo de Trabajo del artículo 29, de la Directiva Europea 95/46/CE, en el Dictamen 2/2009, sobre la protección de los datos personales de los menores (se puede consultar en la página web http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/). La Agencia Catalana de Protección de Datos también ha puesto de manifiesto la recomendación de establecer mecanismos de protección de los menores en relación con el tratamiento de sus datos sensibles en diversas ocasiones, entre otras en los Dictámenes: 1/2006, relativo a la comunicación de datos de menores entre Administraciones Públicas; 8/2006, relativo a la protección de datos personales en las notificaciones en el ámbito de la protección de menores; y 5/2009, relativo a la solicitud de información que un diputado del Parlamento de Cataluña formula a una Administración Pública, entre otros (se pueden consultar en la página web www.apd.cat).

En conexión con lo expuesto en el anterior Fundamento Jurídico, no se puede descartar que, para el cumplimiento de finalidades legítimas por parte de los ayuntamientos, el acceso por parte de los alcaldes deba incluir datos sensibles contenidos en los expedientes. La comunicación de datos sensibles puede ser legítima, siempre que dicha comunicación esté justificada por la aplicación del artículo 21 de la propia LOPD, o por otras normas con rango de ley (las previsiones referidas de la Ley 12/2007, o, en su caso, las previsiones que en materia de subvenciones se contengan, principalmente, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre otras).

No obstante, por aplicación del principio de calidad, eso no implica que la comunicación se tenga que referir a todo el expediente y al conjunto de datos sensibles, de manera generalizada y en relación con cualquier petición de acceso que hagan los alcaldes. Como ya se apuntaba, será necesario hacer un ejercicio de ponderación para limitar la comunicación, de entre el conjunto de información sensible de los expedientes –que puede referirse al peticionario y a terceras personas (familiares, personas dependientes del peticionario, etc.)– a la que es relevante y necesaria en cada caso y en función de cada finalidad alegada. El hecho de que, por ejemplo, en un caso se detecten indicios de irregularidad, puede hacer necesario el acceso a toda la información. No obstante, eso no justificaría que de manera generalizada se tenga que acceder a toda la información de todos los beneficiarios y terceras personas que consten en el expediente, sobre todo considerando el tratamiento de información sensible (artículo 7 de la LOPD).

En cuanto al procedimiento con el que se debería, en su caso, comunicar los datos de los afectados por parte del Consejo Comarcal a los ayuntamientos correspondientes, cabe recordar que la LOPD prevé que el responsable del fichero y, si procede, el encargado del tratamiento adoptarán las medidas de carácter técnico y organizativo necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural (artículo 9.1 de la LOPD). Las medidas de seguridad, concretadas en el Título VIII del RLOPD, se establecen en función de la información personal tratada, en diferentes niveles acumulativos –básico, medio y alto–, teniendo en cuenta que, para el tratamiento de los datos sensibles, se exige la aplicación de medidas de nivel alto. Es decir, si el nivel de seguridad que hay que adoptar es alto, deberán aplicarse las medidas de nivel básico (artículos 89 a 94 del RLOPD), las medidas de nivel medio (artículos 95 a 100 del RLOPD) y las específicamente previstas como medidas de nivel alto (artículos 101 a 104 del RLOPD).

Por tanto, en cuanto al procedimiento que deberá seguir el Consejo Comarcal para el envío de los datos, nos remitimos a las disposiciones concretas del citado Título VIII del RLOPD, aparte de otras cuestiones que se comentarán en el Fundamento Jurídico VII del presente dictamen.

También hay que tener presente que a raíz del acceso a determinada información personal de los afectados por parte de los ayuntamientos, en concreto, los alcaldes u otros miembros del consistorio, si procede, se genera el deber de guardar reserva acerca de las informaciones que se les faciliten desde el Consejo Comarcal.

Este deber está expresamente recogido en la LOPD, deber de todas aquellas personas que intervienen en el tratamiento de los datos, en este caso, de los alcaldes, en su calidad de cesionarios de datos personales de los beneficiarios de ayudas o subvenciones, y de terceras personas que, dentro del propio ayuntamiento, deban tener acceso a dichos datos. El artículo 10 de la LOPD dispone que:

“El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo.”

Cabe comentar también otro asunto especialmente relevante en relación con el acceso a la información personal por parte de los ayuntamientos y con el procedimiento que habrá que seguir para tratar y, en concreto, comunicar datos personales de los afectados a los respectivos ayuntamientos.

El deber de información (artículo 5 de la LOPD) permite al ciudadano tener conocimiento del tratamiento de sus datos, de los destinatarios de la información y de los mecanismos que le permitirán, en su caso, ejercer los derechos ARCO (de acceso, rectificación, cancelación y oposición) que la LOPD reconoce a los titulares de los datos. Tratándose, como en el caso que nos ocupa, de expedientes relativos a subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales, los datos que habría que tratar son especialmente sensibles, por lo que es extremadamente importante el cumplimiento de la obligación que explicita el citado artículo 5 que dispone lo siguiente:

“1. “Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:

- a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
- b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
- c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
- d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

(...)

2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior.”

(...)”.

Por consiguiente, las personas físicas, sobre las cuales se recaban los datos para su tratamiento en relación con la solicitud de subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales, deberán estar suficientemente informadas de las características y la finalidad del tratamiento de sus datos, incluyendo, entre otras informaciones, quiénes son los destinatarios de la información (en el caso que nos ocupa, por tanto, se debería informar a los ciudadanos beneficiarios de estas ayudas de la comunicación de sus datos a los respectivos ayuntamientos). Recordemos que el deber de información recae en el responsable del fichero o tratamiento, en el supuesto del que partimos, el Consejo Comarcal, que es la entidad que, en su calidad de responsable, y por la información de que disponemos, recaba los datos personales para su tratamiento.

VII

Entre las consideraciones de este dictamen y a modo de recapitulación, destaca la que se refiere a la necesidad de hacer una ponderación a fin de establecer qué información debe transmitirse a los ayuntamientos, limitándola a aquellos datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos, en función de las finalidades que justifiquen la comunicación. La ponderación es especialmente relevante en lo que respecta al tratamiento de datos sensibles. Asimismo, se ha hablado de la necesidad de dar cumplimiento a diversas obligaciones que impone la normativa de protección de datos,

como, por ejemplo, aplicar las medidas de seguridad adecuadas o respetar el deber de informar a los afectados y el deber de confidencialidad.

Todo ello nos lleva a formular una recomendación al responsable del tratamiento, el Consejo Comarcal, así como a los ayuntamientos afectados, en definitiva, a las Administraciones Públicas cedentes y cesionarias de información personal. Así pues, recomendamos que, en la medida de lo posible, se protocolice el intercambio de información personal de los afectados entre ambas Administraciones en el ámbito de las subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales.

De este modo, se podrían concretar y establecer en un protocolo entre cedente y cesionarios, con alcance general, diversas cuestiones. Sin ser una enumeración cerrada de los distintos aspectos que se podrían incluir en dicho protocolo, a continuación se citan algunas cuestiones, en función de lo analizado en el presente dictamen:

- Qué flujos informativos se pueden producir. Definición de cedente y cesionario en cada caso.
- Qué contenido mínimo necesario se considera que habría que comunicar con carácter general.
- Si existen supuestos específicos de subvenciones o ayudas que, por su naturaleza o características, requieran una limitación o una ampliación de la información que podrá ser comunicada.
- Cuáles son los motivos por los que se restringe o limita la información que hay que comunicar (afectación a informaciones sobre menores, existencia de información especialmente sensible que hay que tratar, número de personas afectadas, etc.).
- Cuáles son los motivos por los que se considera necesario ampliar la información que hay que comunicar (necesidad de contrastar informaciones, detección de indicios de irregularidad, etc.).
- Cuál es la finalidad alegada (abonar subvenciones o ayudas; controlar o fiscalizar el gasto producido desde el ayuntamiento; contrastar la información que pueda constar en una u otra Administración en relación con la ayuda o subvención concreta, etc.)
- Qué datos personales hay que comunicar en función de la finalidad alegada.
- Cómo se lleva a cabo la comunicación.
- Qué medidas de seguridad hay que aplicar.
- Qué canales de comunicación se establecen.
- Qué personas son los interlocutores adecuados para transmitir y recibir la información.
- Cómo debe formularse la solicitud de acceso a los expedientes (de forma oral, por escrito, etc.)
- Si existe obligación de informar adecuadamente a los cesionarios sobre el deber de secreto.
- Cómo se informa a los interesados, en cumplimiento del artículo 5 de la LOPD (especialmente en lo que concierne a información sobre los destinatarios, inclusión de cláusulas informativas, etc.).

Si se delimitan a priori y más allá de peticiones concretas, éstas y otras cuestiones, desde la perspectiva de la protección de datos, podría aumentar la seguridad jurídica y las garantías, tanto para los cedentes y los cesionarios de la información como, en última instancia, para los ciudadanos titulares de los datos.

El supuesto que acabamos de analizar –en el que el Consejo Comarcal, en calidad de responsable del tratamiento de datos, comunicaría datos personales de los expedientes de las personas beneficiarias de subvenciones a los ayuntamientos de la comarca que tienen que abonar parte de la subvención o ayuda– parece el más probable, desde la perspectiva de la protección de datos, y atendiendo a la citada normativa sobre servicios sociales.

Sin embargo, por la información de que disponemos no podemos descartar que se dé, en la relación entre el Consejo Comarcal y determinados ayuntamientos de la comarca, otro supuesto que comentamos a continuación, aunque menos probable, considerando los términos de la consulta.

En el caso de que sea el ayuntamiento el responsable de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal en relación con la gestión y concesión de las subvenciones, atendiendo al marco normativo que se ha mencionado anteriormente, se podría dar, respecto al Consejo Comarcal, una relación de encargo del tratamiento. El artículo 12 de la LOPD dispone que:

“1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.

4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.”

En lo que se refiere a la figura del encargado del tratamiento, también debería tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 20 a 22 del RLOPD.

Es decir, en el caso de que el ayuntamiento fuera la Administración Pública competente, a los efectos de la citada Ley 12/2007 para gestionar un determinado servicio (como es el proceso de concesión de subvenciones) y, teniendo esa competencia, encargara la tramitación o determinadas actuaciones a un ente supramunicipal –en este caso, el Consejo Comarcal–, a los efectos de la LOPD tendríamos un tratamiento de datos que debería regirse por el citado artículo 12 de la LOPD.

En este caso, es el ayuntamiento responsable el que decide sobre la finalidad, el contenido y el uso del tratamiento de los datos personales y, por consiguiente, puede

realizar los tratamientos de datos que sean necesarios y encargar a un tercero que realice el tratamiento (al Consejo Comarcal, en su calidad de encargado). Por definición, el encargado del tratamiento (como puede ser una Administración Pública supramunicipal respecto de un ayuntamiento para tramitar determinados servicios) sólo puede tener acceso a los datos personales necesarios al objeto de cumplir el encargo, sin que se considere dicho acceso como una comunicación o cesión de datos, a los efectos del artículo 3.i) de la LOPD.

Caso distinto será determinar el nivel de acceso a datos personales concretos que, dentro de la estructura del propio ayuntamiento, hayan de tener determinadas personas o cargos, especialmente en relación con los datos sensibles, cuestión que esta Agencia ha analizado, entre otras, en el Dictamen 43/2009, relativo a la consulta formulada por un ayuntamiento sobre la posibilidad de entregar a un grupo municipal determinada información relativa a ayudas otorgadas por el área de servicios sociales, así como en el Dictamen 13/2007, relativo a la consulta planteada por un ayuntamiento acerca del acceso de los regidores-representantes del consistorio a datos personales tratados por el área de servicios sociales, a los que nos remitimos a título ilustrativo.

Por todo ello se emiten las siguientes

Conclusiones

Toda la información sobre personas físicas concretas, como, por ejemplo, los particulares que solicitan una subvención o ayuda, y sobre personas cuyos datos forman parte de la documentación incluida en expedientes relativos a la tramitación de subvenciones, está protegida por la normativa de protección de datos personales.

Partiendo del supuesto de que el Consejo Comarcal sea el responsable del tratamiento de datos, cualquier comunicación de datos de los afectados a otra Administración Pública debe someterse al régimen general previsto en los artículos 11 y 22 de la LOPD.

Para que una comunicación de datos sea legítima, de acuerdo con el artículo 21.1 de la LOPD, es necesario que la comunicación responda al ejercicio de las competencias o atribuciones que los ayuntamientos de la comarca puedan tener, en aplicación de la normativa sectorial pertinente, en relación con el proceso de concesión de las subvenciones.

Por aplicación del principio de calidad, la comunicación debe referirse solamente a los datos que resultan adecuados, pertinentes y no excesivos para el cumplimiento de la finalidad legítima de los ayuntamientos, es decir, a los datos necesarios para proceder al pago de las subvenciones y, en su caso, los necesarios para dar cumplimiento a las funciones de fiscalización que prevé la normativa aplicable.

Corresponde al responsable del tratamiento hacer un ejercicio de ponderación a fin de valorar cuáles son, en concreto, los datos personales que pueden ser objeto de comunicación, ponderación que deberá hacerse de manera muy cuidadosa en lo que respecta a los datos especialmente protegidos, en aplicación del artículo 7 de la LOPD.

Habrá que aplicar las correspondientes medidas de seguridad en lo relativo al procedimiento de transmisión de la información personal, así como dar cumplimiento al deber de información (artículo 5 de la LOPD) y al deber de secreto (artículo 10 de la LOPD).

Se recomienda a las Administraciones Públicas cedentes y cesionarias de información personal que, en la medida de lo posible, se protocolice el intercambio de datos de los afectados entre ambas Administraciones, en el ámbito de las subvenciones o ayudas en materia de servicios sociales.

En el caso de que se establezca una relación entre el ayuntamiento, en su calidad de responsable, y el Consejo Comarcal, como encargado del tratamiento, se deberán tener en cuenta las exigencias derivadas del artículo 12 de la LOPD, así como de los artículos 20 a 22 del RLOPD.