

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per una entitat de dret públic sobre l'accés a informació social de l'Ajuntament sobre les persones deutores de lloguers d'habitatges que administra l'entitat.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per una entitat de dret públic (en endavant, l'entitat) sobre la necessitat que té de conèixer informació de caràcter social, de què disposa l'Ajuntament, relativa a persones que ocupen habitatges administrats per l'entitat i que incompleixen reiteradament el pagament de les quotes de lloguer. En concret, es planteja la possibilitat que l'entitat adrexi un escrit als serveis socials competents identificant les persones deutores, i així obtenir tota la informació dels dits serveis socials sobre aquestes persones, per tal que l'entitat pugui determinar l'inici o no d'accions socials contra aquestes persones.

Ateses les conseqüències que, des de la perspectiva de la protecció de dades, tindria el flux informatiu que planteja la consulta, es sol·licita informe a l'Autoritat.

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

I

(...)

II

La consulta exposa que, per tal de garantir la protecció d'aquelles persones que ocupen habitatges administrats per l'entitat, i que incompleixen reiteradament el pagament de les quotes de lloguer, és imprescindible que aquesta tingui coneixement de tota la informació de caràcter social de què disposa l'Ajuntament on resideixen els deutors, abans de validar l'inici de les corresponents accions judicials per resoldre la relació contractual i recuperar l'habitatge.

Partint d'aquesta premissa, l'entitat considera necessari adreçar un escrit als serveis socials competents (en referència, pel que s'exposa en la consulta, als serveis socials municipals), en què es comunicaria la intenció d'iniciar accions judicials, notificant el nom i cognoms dels deutors i l'adreça de l'habitatge on resideixen, amb l'objectiu que aquests informin si hi ha raons de caràcter social a tenir en compte per aturar les accions judicials i determinar l'adopció d'altres mesures alternatives.

La consulta planteja, en definitiva, una comunicació de dades per part dels serveis socials de l'Ajuntament a l'entitat, a requeriment d'aquesta, que consistiria en "tota la informació de caràcter social de què disposa l'Ajuntament". Per a vehicular aquesta comunicació, l'entitat adreçaria un escrit a l'Ajuntament corresponent identificant les persones deutores, a través del nom, cognoms i adreça. Per tant, l'entitat estaria comunicant a l'Ajuntament la identitat de determinades persones, i la seva condició de deutores, per tal d'obtenir la informació social referida.

Situada la consulta en aquests termes, des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals, cal partir de la base que qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, -LOPD-), sotmesa al règim de l'article 11 de l'LOPD.

L'article 11 de l'LOPD disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament *"només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a) del mateix article 11 LOPD).

Per altra banda, l'entitat es configura, d'acord amb la Llei reguladora corresponent, com a entitat de dret públic de la Generalitat amb personalitat jurídica pròpia, plena capacitat d'obrar i patrimoni propi per a assolir els seus objectius, que s'adscriu al departament competent en matèria d'habitatge i actua sota les directrius d'aquest. A això cal afegir que, d'acord amb l'article 2.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), l'entitat té consideració d'administració pública.

En la mesura, doncs, que els fluxos informatius de dades personals objecte de consulta tindria lloc entre un ens de dret públic de la Generalitat i un Ajuntament, cal plantejar-se també si procedeix l'aplicació de l'article 21 de l'LOPD, el qual recull una altra excepció al consentiment dels afectats per al cas concret de comunicacions de dades personals entre administracions públiques.

L'apartat 1 de l'article 21, citat, disposa que *"les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències quan tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques"*. L'apartat 4 del mateix article estableix que *"en aquests casos no és necessari el consentiment de l'afectat"*.

En aquest sentit, l'article 10.4.c) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de l'LOPD (en endavant, RLOPD) complementa la regulació legal citada assenyalant que no serà necessari el consentiment de l'interessat quan la cessió entre administracions públiques es realitzi *"per a l'exercici de competències idèntiques o que versin sobre les mateixes matèries"*.

Així doncs, tenint en compte la prohibició expressa de que les dades es comuniquin o cedeixin per a l'exercici de competències diferents o de competències que versen sobre matèries diferents a aquelles que varen motivar la recollida inicial de les dades, per a que es pugui dur a terme la cessió de dades pretesa en el cas examinat, a l'empara de l'article 21 de l'LOPD, és necessari que l'entitat sol·liciti les dades a l'Ajuntament corresponent, per a l'exercici de competències idèntiques o competències sobre la mateixa matèria que justificà la recollida de les dades per part dels serveis socials de l'Ajuntament corresponent, al que es sol·licita la informació esmentada en la consulta. En cas contrari, la comunicació de dades haurà de realitzar-se de conformitat amb el règim previst a l'article 11 de l'LOPD.

### III

Pel que fa al marc legal en què es situa la consulta, la legislació atorga a aquesta diverses funcions, en relació, entre d'altres, amb el lloguer d'habitatges, la mediació social en l'àmbit del lloguer privat, i l'administració i gestió del parc d'habitatges de titularitat de la Generalitat i de les promocions d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer d'altres promotors públics. En concret, als efectes que interessin, la llei reguladora de l'entitat preveu, entre d'altres, les funcions de gestionar, executar, coordinar i difondre els ajuts (...), inclosos, entre altres, els ajuts destinats a la

promoció, el foment i la compra d'habitatges amb protecció oficial, al lloguer i a la rehabilitació d'habitatges i edificis d'habitatges, i a la mediació social en l'àmbit del lloguer privat, així com la funció d'administrar i gestionar el parc d'habitatges de titularitat de la Generalitat; les promocions d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer d'altres promotors públics (...), i l'oferta i la posada en el mercat dels habitatges privats que li siguin cedits per a destinar-los al lloguer social.

En relació amb les funcions citades, relacionades amb la gestió i administració que l'entitat pugui fer de determinats habitatges de lloguer, cal tenir en compte les previsions de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH).

Entre d'altres, aquesta llei preveu que la Generalitat, en coordinació amb les administracions locals, ha d'impulsar polítiques de foment per a potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, d'habitatges buits o permanentment desocupats (article 42.1 LDH). El títol V de la LDH, referit a la política de protecció pública de l'habitatge, preveu funcions de mediació social en el lloguer d'habitatges que ha d'establir el departament competent en matèria d'habitatge (article 69 LDH). En concret, es preveu que el departament competent en matèria d'habitatge ha d'establir un sistema voluntari d'obtenció d'habitatges privats, en especial els desocupats, per a posar-los a lloguer, mitjançant la cessió dels dits habitatges pels propietaris a l'Administració pública a canvi de garantir-ne el manteniment i el cobrament dels lloguers (article 69.4 LDH). La LDH també atorga al departament competent en matèria d'habitatge, l'establiment d'un sistema de prestacions per al pagament del lloguer per a determinades persones i unitats familiars (article 72 LDH).

És en el marc de les diferents previsions de la LDH referides a la gestió i administració d'habitatges de lloguer per l'entitat, i de la gestió del sistema de prestacions per al pagament de determinats lloguers que pugui gestionar l'entitat, que caldria situar el supòsit plantejat en la consulta. En aquest context, pot ser que l'entitat hagi de tractar determinada informació relativa als arrendadors i als arrendataris d'habitatges de lloguer que pugui administrar l'entitat en base al marc normatiu exposat.

No es pot descartar que alguns Ajuntaments puguin, en determinats casos i en el marc de la LDH, participar en el sistema de mediació social en el lloguer d'habitatges (article 69.3 LDH), o en d'altres aspectes o fases de la gestió d'habitatges de lloguer en els termes que ho prevegi la normativa citada, de manera que també hagin de tractar algunes dades dels llogaters de determinats habitatges.

Ara bé, sens perjudici d'això, la consulta planteja una cessió de dades ("tota la informació de caràcter social"), que tracten els serveis socials dels Ajuntaments, sense més concreció.

Els serveis socials municipals tracten dades de caràcter personal de tipologies molt diverses, en base a les competències que la normativa els atribueix. Sobre això, cal referir-se principalment a les previsions de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local –LRBRL-, i de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS).

D'acord amb la LRBRL els municipis poden tenir atribuïdes, entre d'altres competències, la prestació dels serveis socials (article 27.3.c) LRBRL). En concret, i per a municipis de més de 20.000 habitants, l'article 26 de la LRBRL disposa que:

*"1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

*(...)*

*c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata*

*a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.”*

Si ens atenim a les previsions de la LSS, l'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria de serveis socials (article 27.1 LSS). L'article 31 de la mateixa Llei relaciona les competències dels municipis en aquesta matèria.

La LSS estableix la “cartera de serveis socials” com l'instrument que determina el conjunt de prestacions de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, la qual ha d'incloure totes les prestacions de serveis, econòmiques, tecnològiques del sistema públic de serveis socials, i també ha de definir cada tipus de prestació, la població a què va destinada, l'establiment o l'equip professional que l'ha de gestionar, els perfils i les ràtios dels professionals de l'equip, i els estàndards de qualitat (article 24 LSS). En definitiva, a través de la Cartera de Serveis Socials s'articulen prestacions i ajuts assistencials de diferents tipus, de manera que en els diferents expedients gestionats pels serveis socials d'un Ajuntament hi haurà molta informació personal, tant dels afectats com, fins i tot, de terceres persones, alguna de la qual pot constituir, a més, informació sensible (article 7 LOPD).

En definitiva, els Ajuntaments recullen i tracten aquella informació personal que sigui necessària per donar compliment a les competències que puguin tenir atribuïdes en matèria de serveis socials, per a la finalitat, precisament, de donar compliment a aquestes competències.

Cal tenir en compte que qualsevol tractament de dades, en aquest cas, la cessió plantejada en la consulta, s'ha d'ajustar, entre d'altres, al **principi de finalitat** de les dades (article 4.2 LOPD). Segons aquest principi, les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides.

De fet, aquest principi es troba implícit en el mateix article 21 de l'LOPD, en prohibir la cessió de dades per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents.

Si bé el concepte de finalitats incompatibles ha generat problemes d'interpretació i d'aplicació pràctica, segons la doctrina i la jurisprudència (entre d'altres, les sentències de l'Audiència Nacional d'11 de febrer de 2004, de 6 d'abril de 2006 o de 24 de maig de 2007), aquest concepte s'ha d'interpretar de manera molt restrictiva, fins al punt que, sovint, el terme “*incompatible*” haurà de ser interpretat com a equivalent de la impossibilitat d'utilitzar les dades per a finalitats diferents.

Com es desprèn de la consulta, l'entitat sol·licita les dades de caràcter social dels llogaters deutors, per poder avaluar la pertinença d'emprendre accions legals relacionades amb la gestió i administració de determinats habitatges. Aquesta finalitat difereix de la que hauria motivat la recollida i tractament inicial per part dels Ajuntaments de les dades que ara sol·licita l'entitat, finalitat referida a la prestació de serveis socials.

Tot això porta a considerar que la comunicació de dades que es planteja en la consulta, no s'ajusta al que preveu l'article 21 de l'LOPD, ja que la finalitat o finalitats per les que els serveis socials d'un Ajuntament van recollir, en el seu moment, i tracten les dades personals requerides per l'entitat, no es refereixen a “*l'exercici de competències idèntiques o que versin sobre les mateixes matèries*” (en els termes apuntats de l'LOPD i el RLOPD), és a dir, no coincideixen amb les funcions que té atribuïdes l'entitat.

## IV

Si es tenen en compte les funcions de l'entitat, aquesta té capacitat de gestió en relació amb habitatges amb protecció oficial, amb la mediació social en l'àmbit del lloguer social, amb el parc d'habitatges titularitat de la Generalitat, o en relació amb habitatges privats que es cedeixen a l'entitat per destinar-los al lloguer social.

En relació amb aquestes funcions, i vist el marc normatiu aplicable, cal fer avinent que no hi ha una habilitació legal concreta, en la LDH, que permeti la comunicació de dades en els termes que es planteja en la consulta, és a dir, una habilitació legal prou àmplia com per referir-se als diferents tipus d'habitatges que gestiona l'entitat, i que permeti la comunicació de tota la informació de caràcter social de què podria disposar un Ajuntament sobre una persona concreta, en aquest cas, el llogater.

Com s'ha esmentat, la LDH preveu que el Departament establirà un sistema voluntari d'obtenció d'habitatges privats, en especial els desocupats, per a posar-los a lloguer, mitjançant la cessió dels dits habitatges pels propietaris a l'Administració pública, a canvi de garantir-ne el manteniment i el cobrament dels lloguers (article 69.4 LDH). Per bé que l'entitat pot emprendre determinades accions judicials per tal d'assegurar el cobrament dels lloguers i, si escau, resoldre la relació contractual i recuperar l'habitatge, per la qual cosa pot requerir determinada informació, tampoc no es pot considerar que la previsió de l'article 69.4 de la LDH sigui una habilitació legal suficient per fonamentar la comunicació d'informació de caràcter social, en els termes amplis que es plantegen en la consulta i en relació amb els habitatges a què es refereix l'article esmentat.

Especialment cal tenir en compte el que disposa l'article 7.3 de l'LOPD, segons el qual:

*“Les dades de caràcter personal que facin referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament.”*

És a dir, en relació amb la cessió de les dades sensibles citades en el dit article 7.3, l'LOPD exigeix que aquesta es fonamenti en raons d'interès general, així com la concurrència, a manca de consentiment exprés dels afectats, d'una habilitació legal específica.

Per tant, tret que puguin concórrer altres normes amb rang legal que habilitin la comunicació de dades en els termes en què es planteja en la consulta, per a dur-la a terme caldria comptar amb el consentiment previ i informat de les persones titulars de les dades, en atenció al règim de cessió de l'article 11 LOPD, citat. En els casos que la comunicació es refereixi a dades sensibles (article 7 LOPD), el consentiment del titular, tant per a la seva recollida com per a la cessió a l'entitat, hauria de ser exprés, en base al que disposa l'article 7.3 de l'LOPD.

## V

També resulta especialment rellevant, als efectes que ens ocupen, fer referència al **principi de qualitat**. Segons disposa l'article 4.1 de l'LOPD, les dades personals només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

Com s'ha apuntat, la consulta planteja una comunicació de “tota la informació de caràcter social” que un Ajuntament pugui tenir sobre la persona deutora. Com s'ha apuntat, tenint en compte el marc legal esmentat (LRBRL i LSS), les dades que un

Ajuntament podria arribar a tractar, de forma legítima, sobre el deutor, pot ser no només quantitativament, sinó també qualitativament, molt rellevant, si tenim en compte que la normativa atribueix una protecció especial a les “dades sensibles” (article 7 LOPD), bona part de les quals pot ser que es tractin en el context de les prestacions socials que atén un Ajuntament. A més, cal valorar, des de la perspectiva del principi de qualitat, que aquesta informació que tracta l’Ajuntament, probablement afectarà no només al llogater que és deutor, sinó al seu entorn familiar, és a dir, a terceres persones relacionades amb aquest.

Així, tenint en compte el règim de comunicació de dades exposat (articles 11 i 21 LOPD), en atenció al principi de qualitat, la comunicació per part dels Ajuntaments a l’entitat de tota la informació de caràcter social d’un llogater que és deutor, en els termes plantejats en la consulta, resultaria desproporcionada.

## VI

Finalment, cal apuntar que es podrien articular diferents vies per tal que l’entitat pugui comprovar si concorren determinades circumstàncies en relació amb determinats llogaters.

D’entrada, atès que l’entitat disposa del nom i cognoms dels deutors i l’adreça de l’habitatge on resideixen, com es dedueix de la informació aportada, l’entitat podria posar-se en contacte amb aquests per tal que siguin els propis afectats els que al·leguin i acreditin, si escau, les circumstàncies de caràcter social rellevants en relació amb l’impagament del lloguer subscrit.

S’ha de recordar que existeix la possibilitat que, fent ús de la previsió de l’article 6.2.b) de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d’accés electrònic als serveis públics, la persona afectada, en aquest cas un llogater, autoritzi l’entitat a accedir a determinada informació que es trobi en poder de les administracions públiques, en aquest cas, l’Ajuntament corresponent, -i que es trobi inclosa al Catàleg de dades i documents electrònics de la Generalitat, actualment aprovat per la Resolució GAP/3773/2010, de 16 de novembre-, relacionada amb la informació que haurà aportat el propi afectat.

D’aquesta manera, és el propi afectat el que aporta a l’entitat informació relativa a determinades circumstàncies socials, de manera que l’entitat podria, en base al que disposa l’article 6.2.b), citat, sol·licitar a l’afectat una autorització que l’habiliti per accedir a la informació de què disposa l’Ajuntament, i que sigui necessària per comprovar les dades aportades pel propi afectat.

En qualsevol cas, des de la perspectiva del principi de qualitat cal fer avinent que aquest accés i comprovació per part de l’entitat, habilitada en base a l’article 6.2.b) de la Llei 11/2007, hauria de limitar-se a aquelles circumstàncies o dades al·legades pel propi afectat, en relació amb les quals aquest haurà autoritzat a l’entitat per fer la comprovació corresponent.

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

## Conclusions

En la mesura que en les normes esmentades en aquest dictamen, no hi ha una habilitació específica, la comunicació a l’entitat, per part dels serveis socials d’un Ajuntament, d’informació relativa a persones que ocupen habitatges administrats per l’entitat i que incompleixen reiteradament el pagament de les quotes de lloguer,

requereix, a manca d'altra habilitació legal, el consentiment de les persones titulars de les dades, que haurà de ser exprés en el cas que es comuniquin dades especialment protegides (article 7 LOPD).

Barcelona, 18 de juliol de 2014