

**Dictamen con relación a la consulta formulada por el presidente de un Consejo Comarcal sobre la cesión de datos en materia de servicios sociales básicos a los ayuntamientos de la comarca**

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito del presidente de un Consejo Comarcal en el que se pide que la Autoridad emita un dictamen para valorar si la cesión de datos en materia de servicios sociales básicos a los ayuntamientos de la comarca puede suponer una vulneración de la legislación sobre protección de datos.

En concreto, expone que:

- El Consejo Comarcal gestiona los servicios sociales de todos los municipios de la comarca, ya que todos los municipios tienen menos de 20.000 habitantes y tienen firmados acuerdos de delegación de competencias con todos los ayuntamientos.
- El Consejo Comarcal presta, entre otros, el servicio de teleasistencia, por el que los usuarios pagan una contraprestación económica que varios ayuntamientos quieren subvencionar.
- A tal efecto solicitan al Consejo Comarcal que les facilite los datos de contacto de los usuarios de su municipio, nombre, apellidos y dirección, para hacer llegar la documentación de difusión de las ayudas que se quieren conceder.
- Dado que los usuarios no han firmado ninguna cesión expresa de datos para este fin, se plantean si se pueden ceder estos datos a los ayuntamientos y si estaría justificada esta cesión en la competencia de los ayuntamientos en materia de servicios sociales básicos, a pesar de la delegación efectuada en el Consejo Comarcal.
- Se pretende recoger el consentimiento de los usuarios cuando tramiten las ayudas ante los ayuntamientos, para que estos puedan solicitar al Consejo Comarcal los importes pagados de los servicios de teleasistencia durante 2017 y, si el Consejo Comarcal ha subvencionado total o parcialmente el coste del servicio, con indicación de qué importe, de aquella persona usuaria.
- Plantea, finalmente, si esta autorización de datos es suficiente o se necesitaría un convenio entre el ayuntamiento y el Consejo Comarcal.

Analizada la consulta, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:

I

(...)

II

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar la comunicación de datos en materia de servicios sociales en los dictámenes CNS 8/2010 y CNS 13/2014, entre otros, que se pueden consultar en la web de la Autoridad [www.apdcat.cat/es/](http://www.apdcat.cat/es/).

En el caso que nos ocupa, el Consejo Comarcal expone que gestiona los servicios sociales de todos los municipios de la comarca, que tienen menos de 20.000 habitantes, y formula una primera consulta con relación a los datos de contacto de los usuarios del servicio de teleasistencia, nombre, apellido y dirección, respecto de los que plantea si se pueden ceder a los ayuntamientos de la comarca sin el consentimiento expreso de los usuarios titulares, para que los ayuntamientos puedan enviar información sobre las ayudas que quieren conceder.

Asimismo, plantea que, en la tramitación de estas ayudas por parte de los ayuntamientos, se pretende recoger la autorización de los interesados para que los ayuntamientos obtengan del Consejo Comarcal los datos sobre los importes pagados por el servicio de teleasistencia y si se ha subvencionado a la persona usuaria, y consulta si esta autorización es suficiente o se requiere un convenio entre ambas administraciones.

Centrada la consulta en estos términos, hay que tener en consideración que toda información sobre personas físicas concretas, en este caso los datos identificativos de los usuarios del servicio de teleasistencia, se encuentra 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 1720/2017, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (en adelante, RLOPD). Además, hay que tener en consideración que a partir del próximo 25 de mayo de 2018 será de aplicación el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, general de protección de datos (en adelante, RGPD).

La LOPD define los datos de carácter personal como cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, y, como 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 o transferencias (artículo 3.c de la LOPD). En el mismo sentido el RGPD define tratamiento 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”.

Hay que decir que los datos sobre los que se formula la consulta, en principio, no se considerarían datos especialmente protegidos o, en la terminología del RGPD, “categorías especiales de datos”, para las que el reglamento establece, con carácter general, la prohibición de tratamiento excepto cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el artículo 9.2, entre ellos, el consentimiento explícito del interesado. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en determinados casos los datos relativos a los usuarios del servicio de teleasistencia podrían revelar información especialmente protegida de los usuarios, por motivos de salud o al menos relativa a una situación de vulnerabilidad social.

De acuerdo con la normativa de protección de datos, el tratamiento de datos personales debe tener un responsable, el cual asume una serie de responsabilidades u obligaciones respecto al tratamiento de datos personales que se realiza. Según la LOPD, es responsable del tratamiento

la persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento (artículo 3.d de la LOPD). En términos similares el RGPD en el artículo 4.7 define al responsable del tratamiento como “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o junto con otros, determina los fines y los medios del tratamiento...”.

En cuanto al tratamiento de los datos objeto de la consulta, partiendo de la premisa de que el Consejo Comarcal sea 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, o en la terminología del RGPD un tratamiento de datos consistente en una comunicación a un tercero.

El artículo 11 de la LOPD establece que los datos de carácter personal solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado. Este consentimiento no se exige en determinados casos tasados, entre otros, cuando la cesión está autorizada por una ley.

En cuanto a la comunicación de datos entre administraciones, como sería el caso de la consulta, el artículo 21 de la LOPD establece 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, sino con el consentimiento del interesado o cuando una ley prevea otra cosa.
4. En los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del presente artículo no es necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la presente ley”.

Por lo tanto, los datos de carácter personal, de acuerdo con la LOPD, se pueden comunicar entre administraciones públicas cuando sean necesarios para el ejercicio de la misma competencia por parte de la administración cesionaria o para el ejercicio de competencias diferentes que versen sobre una misma materia. Pero en este caso, y en virtud del principio de calidad de los datos establecidos en el artículo 4.1 de la LOPD, los datos deberán limitarse a aquellos que resulten estrictamente necesarios para el ejercicio de la competencia de la administración cesionaria.

Por su parte, el RGPD suprime el concepto de cesión de datos, que queda subsumido en la definición de tratamiento, y se sustenta en el criterio de que todo tratamiento de datos debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado (artículo 5 del RGPD). Para que el tratamiento sea lícito, de acuerdo con el artículo 6, los datos deben ser tratados con el

consentimiento del interesado “sobre alguna otra base legítima establecida conforme a Derecho, ya sea en el presente Reglamento o en virtud de otro Derecho de la Unión o de los Estados miembros a que se refiera el presente Reglamento, incluida la necesidad de cumplir la obligación legal aplicable al responsable del tratamiento o la necesidad de ejecutar un contrato en el que sea parte el interesado o con objeto de tomar medidas a instancia del interesado con anterioridad a la conclusión de un contrato” (considerando 40 del RGPD).

En concreto, el artículo 6.1.e) establece que el tratamiento es lícito si:

“El tratamiento es necesario para cumplir una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

La remisión a la “base legítima establecida conforme al derecho interno de los estados miembros” requiere, en el caso de España, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución española, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley.

Aunque todavía está en tramitación parlamentaria, el Proyecto de ley orgánica de protección de datos de carácter personal, aprobado por el Consejo de Ministros el 10 de noviembre de 2017, y publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 13-1, de 24 de noviembre de 2017, desarrolla el artículo 6 del RGPD cuando establece:

“Artículo 8. Tratamiento de datos amparado por la ley.

1. El tratamiento de datos de carácter personal sólo podrá considerarse fundado 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 ley, que podrá 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. La ley podrá igualmente imponer 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 de carácter personal sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada 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 la ley.**”

Por tanto, de acuerdo con el RGPD, se considerará lícito el tratamiento de datos consistente en la comunicación a un tercero cuando se fundamente sobre una base legítima establecida conforme a derecho, ya sea el propio RGPD u otro derecho de la Unión o de los estados miembros.

Procede, pues, analizar el marco normativo aplicable a la materia para determinar si existe habilitación legal para el tratamiento de datos planteado por el Consejo Comarcal.

### III

Hay que tener en consideración que, de acuerdo que el artículo 66 del 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, el municipio tiene competencias propias, entre otras, en la prestación de los servicios sociales y la promoción y reinserción social.

Por su parte, el artículo 15.1 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (en adelante, LSS) establece que el sistema público de servicios sociales se organiza en forma de red para trabajar en coordinación, en colaboración y en diálogo entre todos los actores que intervienen en el proceso de atención a las personas y se estructura en servicios sociales básicos y en servicios sociales especializados.

Los servicios sociales básicos se organizan territorialmente e incluyen los equipos básicos, los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia y los servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños, niñas y adolescentes.

El artículo 17.i) de la LSS prevé que corresponde a los servicios sociales básicos la prestación de servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia, sin perjuicio de las funciones de los servicios sanitarios a domicilio.

El artículo 20 de la LSS expresa que son prestaciones del sistema público de servicios sociales las actuaciones, las intervenciones técnicas, los programas, los proyectos, los medios y las ayudas económicas y tecnológicas que se ofrecen a personas y que se destinan a cumplir las finalidades establecidas en el artículo 3 de la citada ley. Las prestaciones del sistema público de servicios sociales pueden ser de servicio, económicas o tecnológicas.

En cuanto a las competencias, el artículo 31.1 prevé que corresponden a los municipios, entre otras, cumplir las funciones propias de los servicios sociales básicos, y el apartado 2 de este artículo establece que las comarcas suplen a los municipios de menos de veinte mil habitantes en la titularidad de las competencias de los servicios sociales básicos que dichos municipios no estén en condiciones de asumir directa o mancomunadamente.

Efectivamente, el artículo 34 de dicha ley prevé que las áreas básicas de servicios sociales son la unidad primaria de la atención social a los efectos de la prestación de los servicios sociales básicos, se organizan sobre una población mínima de veinte mil habitantes, tomando como base el municipio, y deben agrupar a los municipios de menos de veinte mil habitantes. En este caso, la gestión corresponde a la comarca o al ente asociativo creado especialmente a tal fin.

Además, la disposición transitoria segunda de la LSS dispone que, mientras no se apruebe la organización territorial de Cataluña, las administraciones locales y las administraciones supramunicipales pueden asumir las funciones que la ley atribuye a los entes locales supramunicipales. En todo caso, deben respetarse las competencias que los ayuntamientos y los consejos comarcales tenían asumidas en el momento de la entrada en vigor de la ley.

Por tanto, tal y como se hace constar en la consulta, el Consejo Comarcal suplente a los municipios de la comarca en la titularidad de las competencias de los servicios sociales básicos, entre ellos, el servicio de teleasistencia, y sería el responsable del tratamiento de los datos personales relacionados con estos servicios.

No se puede olvidar, sin embargo, la regulación que hace la LSS respecto a la financiación de los servicios sociales básicos. Así, el artículo 62 prevé que los ayuntamientos y la Administración de la Generalidad comparten 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. Asimismo, el artículo 60.5 prevé que los municipios y los demás entes locales consignarán en sus presupuestos las dotaciones necesarias para financiar los servicios sociales de su competencia.

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 el gasto público, que las entidades locales ejercen 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 las que se desglosa la función pública de control y fiscalización interna.

En concreto, con respecto a la función interventora, tiene 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 se deriven de ellos, 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 comprende, entre otras, la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del pago (artículo 214.2 del RDL 2/2004).

En cuanto a la función de control financiero, tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico 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, tiene 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 (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, en el caso que nos ocupa, a que los ayuntamientos, que participan en la cofinanciación de los servicios sociales básicos, deban disponer de suficiente información para poder fiscalizar el uso adecuado de las dotaciones presupuestarias consignadas a los efectos de hacer frente al pago de aquellos servicios que en materia de servicios sociales le corresponden.

Por lo tanto, la articulación de las competencias en materia de servicios sociales por la LSS, en la que existe un ejercicio competencial compartido entre diferentes administraciones públicas catalanas y en la que se atribuye al municipio una obligación de financiación de los servicios sociales básicos, junto con el ejercicio legítimo de la función de control económico y de fiscalización, constituyen una habilitación legal, en los términos del artículo 21 de la LOPD así como también del artículo 6.1.e) del RGPD, para que el Consejo Comarcal pueda comunicar a los ayuntamientos de la comarca tanto los datos identificativos de los usuarios del servicio de teleasistencia como los datos económicos a que se refiere la segunda parte de la consulta.

Siendo legítima la comunicación de dichos datos con el fin de control, una vez identificados los beneficiarios del servicio, el ayuntamiento podría utilizar estos datos identificativos para comunicar a los usuarios de los servicios sociales empadronados en el municipio las ayudas que pretende ofrecer, a partir de los datos de domicilio que constan en el padrón municipal de habitantes.

Como ha hecho saber esta Autoridad en ocasiones anteriores, entre otros, en los dictámenes CNS 9/2013, CNS 44/2014, CNS 45/2014 o CNS 67/2015, este acceso a los datos del padrón sería legítimo en la medida en que la finalidad para la que se accede corresponda al desarrollo de las funciones comprendidas en el ejercicio de competencias municipales y el dato del domicilio resulte relevante para conseguir dicha finalidad.

En la medida en que los ayuntamientos sobre los que se plantea la consulta tienen menos de 20.000 habitantes y, de acuerdo con la normativa de servicios sociales, únicamente tienen competencia en la financiación de los servicios sociales básicos, la competencia para otorgar las ayudas objeto de la consulta derivaría de la capacidad general que corresponde a los municipios para desarrollar actividades complementarias a las de otras administraciones en diferentes sectores de actividad, así como por la satisfacción de los intereses de la comunidad local (artículos 25 y 26 de la LRBRL y artículos 66 y 71 del TRLMRLC), de acuerdo con la cual sería legítimo el acceso a los datos del domicilio para comunicar la existencia de las ayudas.

A pesar de que existe habilitación legal para la cesión de datos, a partir de la entrada en vigor del RGPD, hay que advertir de la necesidad de tener en cuenta, en términos similares a lo que establece el artículo 4 de la LOPD, el principio de minimización recogido en el artículo 5.1.c) del RGPD, que establece que los datos de carácter personal serán:

“Adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)”.

Por otra parte, esta habilitación legal no exime de la obligación de informar de la cesión interadministrativa realizada a los titulares de los datos, prevista en el artículo 5.4 de la LOPD y en el artículo 14 del RGPD, que establece:

“Artículo 14. Información que deberá facilitarse cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado:

1. Cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, el responsable del tratamiento le facilitará la siguiente información:
  - a) La identidad y los datos de contacto del responsable y, en su caso, de su representante.

- b) Los datos de contacto del delegado de protección de datos, en su caso.
- c) Los fines del tratamiento a que se destinan los datos personales, así como la base jurídica del tratamiento.
- d) Las categorías de datos personales de que se trate.
- e) Los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos personales, en su caso.
- f) En su caso, la intención del responsable de transferir datos personales a un destinatario en un tercer país u organización internacional y la existencia o ausencia de una decisión de adecuación de la Comisión, o, en el caso de las transferencias indicadas en los artículos 46 o 47 o el artículo 49, apartado 1, párrafo segundo, referencia a las garantías adecuadas o apropiadas y a los medios para obtener una copia de ellas o al hecho de que se hayan prestado.

2. Además de la información mencionada en el apartado 1, el responsable del tratamiento facilitará al interesado la siguiente información necesaria para garantizar un tratamiento de datos leal y transparente respecto del interesado:

- a) El plazo durante el cual se conservarán los datos personales o, cuando eso no sea posible, los criterios utilizados para determinar este plazo.
- b) Cuando el tratamiento se base en el artículo 6, apartado 1, letra f), los intereses legítimos del responsable del tratamiento o de un tercero”.

Hay que tener en consideración que no es aplicable a esta obligación de comunicación la excepción del artículo 14.5.c) del RGPD, que, en términos similares al artículo 5.5 de la LOPD, exime de la obligación de informar al interesado, entre otras excepciones, cuando:

“La obtención o la comunicación esté expresamente establecida por el derecho de la Unión o de los estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca medidas adecuadas para proteger los intereses legítimos del interesado”.

Por lo tanto, prevalece la obligación de informar a los interesados sobre todas las cuestiones previstas en el artículo 14 del RGPD, dado que los datos de carácter personal que el Consejo Comarcal comunica a los ayuntamientos de la comarca, sin el consentimiento de sus titulares, no proceden de una cesión **expresamente** prevista en la ley, aunque se pueda considerar un tratamiento lícito, amparado en la ley.

#### IV

De acuerdo con las consideraciones hechas en estos fundamentos jurídicos en relación con la consulta planteada por el presidente de un Consejo Comarcal en relación con la cesión de datos en materia de servicios sociales básicos a los ayuntamientos de la comarca **cesión de datos en materia de servicios sociales básicos a los ayuntamientos de la comarca** pueda suponer una vulneración de la legislación de protección de datos personales, se hacen las siguientes

## **Conclusiones**

La comunicación por parte del Consejo Comarcal de los datos identificativos de los usuarios del servicio de teleasistencia, así como de los importes pagados por el servicio de teleasistencia durante el año 2017, el coste del servicio y la existencia de subvención o no por parte del Consejo Comarcal a los ayuntamientos de la comarca, se puede considerar un tratamiento legítimo de acuerdo con el artículo 21 de la LOPD, así como de acuerdo con el artículo 6.1.e) del RGPD.

Siendo legítima la comunicación a los ayuntamientos, sin consentimiento del interesado, de los datos económicos mencionados, no se considera necesaria la suscripción de un convenio con esta única finalidad.

Los ayuntamientos pueden acceder a los datos de domicilio del padrón municipal de habitantes de los usuarios del servicio con el fin de informar sobre las ayudas al servicio, dado que se trata de información personal necesaria para el ejercicio de las competencias que tienen encomendadas.

Barcelona, 26 de abril de 2018