

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre si un organisme autònom d'una diputació, té la consideració d'encarregat o de responsable dels tractaments que l'ajuntament li ha delegat.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una sol·licitud de dictamen d'un ajuntament sobre si un organisme autònom d'una diputació, té la consideració d'encarregat o de responsable dels tractaments que l'ajuntament li ha delegat.

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

I

(...)

II

La consulta exposa com a antecedents que els ajuntaments poden delegar en la Diputació les facultats de gestió, liquidació, inspecció, comprovació i recaptació dels seus ingressos, i que aquestes funcions delegades les porta a terme un organisme autònom de la Diputació.

Aquest organisme, d'acord l'article 2 dels seus Estatuts, té com a finalitats, en virtut de les competències pròpies de la Diputació o assumides per delegació dels municipis i altres administracions públiques o dels seus ens dependents, l'exercici de les funcions següents:

*a) La gestió i liquidació de tot tipus de tributs.*

*b) La gestió i liquidació dels preus públics i resta d'ingressos gestionats.*

*c) La recaptació en període de pagament en via voluntària i executiva de tota classe d'ingressos.*

*d) La inspecció dels tributs i la comprovació i verificació de la resta d'ingressos gestionats.*

*e) Disseny, elaboració i manteniment dels sistemes d'informació que permetin la prestació dels serveis.*

*f) La realització de quantes activitats connexes o complementàries de les anteriors siguin necessàries per a millorar l'eficàcia de la seva actuació.*

Segons aquest mateix article dels estatuts, aquestes funcions es poden portar a terme "en virtut de les diverses formes d'actuació i relació entre administracions públiques i els seus ens dependents, tractant-se d'actuacions de col·laboració, cooperació, encàrrec de gestió i resta d'instruments habilitats a aquests fins."

En aquest context l'ajuntament manifesta que té varies delegacions diferents efectuades segons els tributs de tal manera "hi ha tributs, com l'IBI o l'impost de vehicles que s'ha delegat tota la

*gestió tributaria; però hi ha altres, que l'Ajuntament solament ha delegat la recaptació en voluntària o en executiva” i, que com a conseqüència de la revisió dels encàrrecs de tractament corresponents a aquestes delegacions (entendem que per adequar-les a l'RGPD), se'ls planteja el dubte si, d'acord amb aquesta nova regulació, l'organisme autònom té la consideració d'encarregat dels tractaments que l'Ajuntament li ha delegat o pel contrari es tractaria d'un corresponsable del tractament.*

### III

En primer lloc, per donar resposta a la qüestió plantejada escau analitzar les definicions de responsable, corresponsable i encarregat del tractament que efectua el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD).

L'article 4.7 de l'RGPD defineix el responsable del tractament com *“la persona física o jurídica, autoritat pública, servei o qualsevol altre organisme que, sol o juntament amb d'altres, determina les finalitats i els mitjans del tractament; si el dret de la Unió o dels estats membres (en) determina les finalitats i els mitjans del tractament, el responsable del tractament o els criteris específics per al seu nomenament els pot establir el dret de la Unió o dels estats membres”*

Quan la determinació, tant de les finalitats com dels mitjans del tractament, s'efectua per dos o més responsables se'ls considera corresponsables del tractament, d'acord amb l'establert per l'article 26 de l'RGPD, segons el qual:

*“1. Quan dos o més responsables determinen conjuntament els objectius i els mitjans del tractament, se'ls considera corresponsables del tractament. Els corresponsables han de determinar de manera transparent i de mutu acord les seves responsabilitats respectives, en el compliment de les obligacions imposades per aquest Reglamenten particular pel què fa a l'exercici dels drets de l'interessat i de les seves obligacions de subministrament d'informació a què es refereixen els articles 13 i 14, tret que i en la mesura en que, les responsabilitats dels corresponsables es regeixin pel dret de la Unió o dels estats membres. Aquest acord pot designar un punt de contacte per als interessats.*

*2. L'acord esmentat a l'apartat 1 ha de reflectir les funcions i les relacions dels corresponsables en relació amb els interessats. Els aspectes essencials de l'acord s'han de posar a disposició de l'interessat.*

*3. Independentment dels termes de l'acord a què es refereix l'apartat 1, els interessats poden exercir els drets que els reconeix aquest Reglament davant de cadascun dels responsables i en contra de cadascun d'ells.”*

Per altra banda, l'article 4.8 de l'RGPD defineix l'encarregat del tractament com *“la persona física o jurídica, autoritat pública, servei o qualsevol altre organisme que tracta dades personals per compte del responsable del tractament”*

D'acord amb aquesta definició, l'encarregat pot ser tant una persona física com una persona jurídica, o una autoritat pública o qualsevol altre organisme, que presta un servei al responsable del tractament que comporta el tractament de dades personals per compte d'aquest.

L'article 28 de l'RGPD, imposa al responsable del tractament l'obligació de seleccionar únicament a aquells encarregats que ofereixin garanties suficients per aplicar les mesures tècniques i organitzatives apropiades per donar compliment als requeriments de l'RGPD, i formalitzar l'encàrrec mitjançant un contracte o un altre acte jurídic que vinculi a l'encarregat respecte del responsable i estableixi l'objecte, la durada, la naturalesa i la finalitat del tractament, la tipologia de les dades personals i les categories d'interessats, així com les obligacions i drets del responsable (art.28.3 RGPD).

La delimitació de les figures de responsable i encarregat del tractament té transcendència pel que fa a la determinació de les responsabilitats derivades de la normativa de protecció de dades.

El Grup de Treball de l'article 29 (GT29), (substituït pel Comitè Europeu de Protecció de Dades, des del 25 de maig de 2018), va publicar el Dictamen 1/2010, de 16 de febrer, sobre els conceptes de "responsable de tractament" i "encarregat del tractament", per proporcionar aclariments i exemples concrets que permetin la delimitació d'ambdues figures en un entorn de creixent complexitat en l'organització de les entitats, tant públiques com privades, i de desenvolupament i integració de les tecnologies de la informació i la comunicació.

Tot i que el dictamen és anterior a l'RGPD, les seves conclusions són vigents amb la regulació actual.

Així, després d'analitzar les definicions de responsable i encarregat del tractament i diferents exemples de la seva aplicació, el GT29 conclou que:

*“La definición de la Directiva consta de tres componentes fundamentales: el aspecto personal («la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo»); la posibilidad de un control plural («que solo o conjuntamente con otros»); los elementos esenciales para distinguir al responsable del tratamiento de otros agentes («determine los fines y los medios del tratamiento de datos personales»).*

*El análisis de estos componentes conduce a los siguientes resultados principales:*

- La capacidad de «determinar los fines y los medios» puede emanar de distintas circunstancias jurídicas y/o de hecho: una competencia legal explícita, cuando la legislación establece el nombramiento del responsable del tratamiento o dispone el cometido o la obligación de recoger y tratar determinados datos; normas jurídicas generales o funciones tradicionales existentes que, por lo común, implican una determinada responsabilidad dentro de determinadas organizaciones (por ejemplo, el empleador en relación con los datos sobre sus empleados); circunstancias de hecho y otros elementos (como las relaciones contractuales, el control real ejercido por una parte, la visibilidad de cara a los interesados, etc.).  
(...)*

El hecho de determinar los «fines» del tratamiento trae consigo la consideración de responsable del tratamiento (de facto). En cambio, la determinación de los «medios» del procesamiento puede ser delegada por el responsable del tratamiento en la medida en que se trate de cuestiones técnicas u organizativas. Sin embargo, las cuestiones de fondo que sean esenciales a efectos de la legitimidad del tratamiento —como los datos que deban tratarse, la duración de su conservación, el acceso, etc.— deben ser determinadas por el responsable del tratamiento.

(...)

Este dictamen analiza asimismo el concepto de encargado del tratamiento, cuya existencia depende de una decisión adoptada por el responsable del tratamiento, que puede decidir que los datos se traten dentro de su organización o bien delegar todas o una parte de las actividades de tratamiento a una organización externa. Por lo tanto, para poder actuar como encargado del tratamiento tienen que darse dos condiciones básicas: por una parte, ser una entidad jurídica independiente del responsable del tratamiento y, por otra, realizar el tratamiento de datos personales por cuenta de éste. Esta actividad de tratamiento puede limitarse a una tarea o contexto muy específicos o dejar un cierto grado de discrecionalidad sobre cómo servir los intereses del responsable del tratamiento, permitiendo que el encargado del tratamiento elija los medios técnicos y de organización más adecuados.

(...)"

Així doncs, l'existència de l'encarregat del tractament depèn d'una decisió del responsable del tractament que consisteix en decidir si tracta les dades personals per si mateix o encarrega el tractament a un altre, ja sigui una persona física o jurídica, aliena a l'organització del responsable del tractament i de com s'articuli aquesta relació en cada cas concret.

Tal i com ha posat de manifest aquesta Autoritat, en la ["Guia sobre l'encarregat del tractament en el RGPD"](#) per facilitar la distinció entre el responsable i l'encarregat hem de tenir en compte que correspon al responsable decidir sobre la finalitats i els usos de la informació mentre que l'encarregat del tractament ha de complir les instruccions de qui li encomana un determinat servei, en relació a les dades personals a les quals té accés com a conseqüència de la prestació d'aquest servei.

En el compliment de l'encàrrec de tractament l'entitat o organisme encarregat pot adoptar determinades decisions organitzatives i operacionals necessàries per prestar el servei en el marc de les instruccions rebudes del responsable, sense variar en cap cas les finalitats. En aquest sentit cal tenir en consideració que si l'encarregat estableix relacions amb les persones afectades en el seu propi nom i sense que consti que actua per compte del responsable del tractament, se'l considerarà responsable del tractament, i també si utilitza les dades per a les seves pròpies finalitats (art. 33.2 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD)).

Cal tenir en compte que en algun cas específic, ja són les mateixes normes de procediment administratiu les que atribueixen la condició d'encarregat del tractament. Així, l'article 11.2 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP), en regular l'encàrrec de gestió ja preveu expressament que l'òrgan a qui es fa l'encàrrec tindrà la condició d'encarregat del tractament respecte al tractament de les dades a les que tingui accés en execució d'aquesta encomana.

Això no vol dir però que aquest sigui l'únic supòsit en què es pot produir l'encàrrec de gestió. Caldrà veure, en qualsevol cas si a la vista d'aquestes consideracions en el supòsit concret plantejat per l'ajuntament en la seva consulta es donen les característiques establertes per la normativa de protecció de dades per a la concurrència de la figura de l'encarregat del tractament, si escau, del responsable del tractament.

#### IV

La legislació de règim local atribueix als ajuntaments les competències per a la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels seus tributs propis i d'altres ingressos de dret públic que els corresponguin. Aquesta atribució de competències constitueix la base legítima (article 6.1.c) de l'RGPD ) per al tractament per part de l'ajuntament de les dades personals dels obligats per aquells tributs o ingressos de dret públic.

Aquestes competències, d'acord amb l'article 106.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local, poden ser exercides pels ajuntaments, ja sigui amb els seus propis mitjans o mitjançant fórmules de col·laboració amb altres entitats, o bé ser objecte de delegació a favor d'altres entitats locals o de la comunitat autònoma:

*«Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado»*

En línia amb aquest precepte, l'article 7 text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (en endavant TRLRHL), aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, regula la delegació de les competències de les facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació tributàries en els termes següents:

“1.(...)

*2. El acuerdo que adopte el Pleno de la corporación habrá de fijar el alcance y contenido de la referida delegación y se publicará, una vez aceptada por el órgano correspondiente de gobierno, referido siempre al Pleno, en el supuesto de Entidades Locales en cuyo territorio estén integradas en los "Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma", para general conocimiento.*

*3. El ejercicio de las facultades delegadas habrá de ajustarse a los procedimientos, trámites y medidas en general, jurídicas o técnicas, relativas a la gestión tributaria que establece esta ley y, supletoriamente, a las que prevé la Ley General Tributaria. Los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al ente gestor, y, en último término, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*Las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha entidad.*

*4. Las entidades que al amparo de lo previsto en este artículo hayan asumido por delegación de una entidad local todas o algunas de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos o algunos de los tributos o recursos de derecho público de dicha entidad local, podrán ejercer tales facultades delegadas en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultades.”*

A aquesta delegació li serà d'aplicació, a més de la regulació prevista en l'esmentat article 7 de l'TRLRHL, el que estableix l'article 9 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP) i l'article 8 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regulen la figura de la delegació de competències com un mecanisme que permet alterar l'exercici de la competència.

De la configuració de la delegació de competències que regula l'article 8 de l'esmentada Llei 26/2010, cal tenir en consideració, als efectes que ara ens ocupen, el que preveuen els apartats 4, 5 i 7, segons els quals: *“la delegació d'una competència pot reservar, a favor del delegant, les facultats de control i seguiment de l'exercici de la competència delegada, i es pot subjectar a condició, suspensiva o resolutòria o a termini”* (8.4); *“la delegació de la competència pot ser revocada en qualsevol moment per l'òrgan que l'ha conferida”* (8.5); *“els actes administratius que s'adopten per delegació es consideren dictats per l'òrgan delegant, i han d'incloure abans de la signatura les paraules “per delegació” (...)”* (8.7). Facultats totes elles que van lligades a la condició de responsable.

Així doncs, a la vista de la normativa analitzada, podem avançar que, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades (d'acord amb els elements que permeten la delimitació de les figures del responsable i de l'encarregat del tractament exposades en el fonament de dret tercer d'aquest informe), en la delegació per part dels ajuntaments de les competències relatives a la facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels seus tributs propis i d'altres ingressos de dret públic que els corresponguin, l'administració sobre la que s'efectua aquesta delegació tindrà la consideració d'encarregada del tractament en relació amb els tractaments de les dades personals a les quals tingui accés com a conseqüència de la prestació d'aquest servei.

Aquesta conclusió es fonamenta en la naturalesa mateixa de la *“competència administrativa”*, que d'acord amb la normativa reguladora del règim jurídic i del procediment administratiu, *“és irrenunciable i l'han d'exercir de manera precisa els òrgans administratius que la tenen atribuïda com a pròpia”* (article 6.1 de la Llei 26/2010). Tant, la delegació de la competència com l'encàrrec de gestió, *“no comporten l'alteració de la titularitat de la competència, però sí que alteren els elements determinants de l'exercici de la competència que en cada cas s'estableixen.”*

L'ajuntament, que és titular de les competències relacionades amb la gestió, liquidació i inspecció dels seus tributs propis i altres ingressos de dret públic, pot decidir exercir aquesta competència directament mitjançant els seus propis recursos o encarregar a un altre, en el cas que ens ocupa un organisme autònom de la Diputació, que les porti a terme mitjançant la corresponent delegació, i pot decidir, a més, els termes i l'abast d'aquesta delegació. Aquest acte de disposició és, com

va posar de manifest el dictamen del GT29, un dels elements que permet determinar l'existència d'un encarregat del tractament.

L'ens que rep la delegació, per a l'exercici de les funcions delegades, haurà de tractar les dades personals dels obligats tributaris mitjançant el corresponent encàrrec de tractament. Per portar a terme l'encàrrec podrà adoptar determinades decisions organitzatives i operacionals, en el marc de les instruccions rebudes de l'Ajuntament (art. 28.3 RGPD), que siguin necessàries per a la prestació del servei, sense necessitat que l'ajuntament intervingui en aquestes preses de decisió que es traslladen a l'ens encarregat en base al principi d'especialització. En qualsevol cas, caldrà que l'encarregat respecti les obligacions previstes a l'article 28.3 RGPD i que s'han de concretar en l'encàrrec del tractament.

No es donaria en aquest cas un supòsit de corresponsabilitat del tractament perquè *els objectius del tractament*, no es decideixen conjuntament per la Diputació i l'ajuntament sinó únicament per l'ajuntament que és qui té la competència atribuïda per Llei.

L'òrgan que actua per delegació, en aquest cas l'organisme autònom de la Diputació, no pot utilitzar les dades a les que tingui accés per a cap altra finalitat que aquelles relatives al desenvolupament de les funcions que li han estat delegades i ha de posar en coneixement dels titulars de les dades que actua com a encarregat, per delegació de l'ajuntament.

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

## **Conclusions**

L'òrgan o entitat que duu a terme la gestió, liquidació, inspecció, comprovació o recaptació dels tributs i altres ingressos de dret públic propis del municipi, ja sigui per encàrrec de gestió o per delegació de l'Ajuntament, té la condició d'encarregat del tractament de les dades a les que tingui accés com a conseqüència de la prestació d'aquests serveis.

Barcelona, 2 de juliol de 2019