

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre una petició d'una ciutadana de què no siguin consultades les seves dades econòmiques

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades una consulta d'un ajuntament sobre una petició d'una ciutadana de què no siguin consultades les seves dades econòmiques.

En l'escrit de consulta l'ajuntament exposa, com a antecedents, que va rebre una instància d'una ciutadana amb el literal següent: *"Sol·licito no entrar dins de les meves dades personals. No autoritzo perquè l'Ajuntament consulti les meves dades econòmiques"*, i que aquesta petició s'emmarca en el procediment de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. D'acord amb aquesta norma, les empreses subministradores emeten mensualment un llistat amb les persones del municipi que tenen deutes pendents perquè des de Serveis Socials s'emeti un informe de la situació de vulnerabilitat o no de les persones afectades.

Com a conseqüència d'aquesta petició l'ajuntament planteja les qüestions següents:

"-Quina ha de ser la resposta que hem de donar a la ciutadana, ha d'estimar-se o no aquesta sol·licitud?"

- En cas que s'estimin com ho hem de fer?"

- Quin sistema, mecanisme, i com s'ha de fer per a donar a conèixer a tots els treballadors, o només als que realitzen aquest tràmit, en cas que s'estimi, perquè davant de qualsevol consulta que afecti a aquesta ciutadana tinguem en compte la petició expressada."

S'adjunta a la consulta, a més de la instància esmentada, el model de requeriment que l'ajuntament trameta a les persones afectades, en el qual se'ls informa de la sol·licitud d'informe per part de les empreses subministradores d'energia, sobre la situació de risc d'exclusió residencial i vulnerabilitat d'acord amb els articles 6.4 i 5.10 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol. En aquesta comunicació l'ajuntament requereix a les persones afectades l'aportació de la documentació corresponent a les factures impagades i a les nòmines corresponents als seus ingressos; i els adverteix que, en cas de no presentació de la documentació requerida, seran consultades les seves dades econòmiques per l'Ajuntament *"per via telemàtica en els registres oficials, a l'empara de la disposició addicional novena de la Llei 4/2016, de 23 de desembre (..) En compliment del que preveu l'apartat 1 de l'article 9 de la Llei 24/2015, Serveis Socials emetrà l'informe d'acord amb les dades consultades que poden ser més desfavorables per vostè, i per tant, la manca de col·laboració amb l'administració per la falta de presentació de la documentació indicada, implica la renúncia a qualsevol benefici que pugui derivar de la situació de vulnerabilitat."*

Analitzada la consulta, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

I

(...)

II

En el cas que ens ocupa, l'ajuntament exposa que hauria rebut d'una empresa subministradora un comunicat d'impagament d'una persona del municipi i hauria iniciat el tràmit per a l'emissió del corresponent informe per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol. L'Ajuntament hauria requerit a la persona afectada la tramesa de la informació econòmica necessària per a la seva elaboració, amb l'advertiment que si no presentava l'esmentada documentació, les seves dades econòmiques serien consultades per l'Ajuntament a l'empara de la disposició addicional novena de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

Davant d'aquest requeriment la persona afectada va presentar a l'ajuntament un ofici fent constar *"no autoritzo perquè l'Ajuntament consulti les meves dades econòmiques"*, i respecte d'aquesta petició l'ajuntament formula els dubtes respecte a si ha d'atendre o no aquesta petició i com ha de procedir en conseqüència.

Per tal de centrar la resposta als dubtes plantejats, cal tenir en consideració, en primer lloc, que segons el marc normatiu aplicable a l'àmbit dels serveis socials, el dret d'accés a prestacions i ajuts socials es basa en el consentiment i en la lliure sol·licitud i acceptació, per part de les persones interessades.

Així, segons l'article 24 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC).

*"1. Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública, a ésser informades sobre aquestes prestacions i a donar el consentiment per a qualsevol actuació que les afecti personalment, en els termes que estableixen les lleis.
(...)"*

En línia amb el que disposa l'EAC, segons l'article 10.c) de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS), en l'àmbit dels serveis socials totes les persones tenen dret a rebre informació prèvia en relació amb qualsevol intervenció que els afecti a fi que, si escau, hi puguin donar llur consentiment específic i lliure.

Així doncs, als efectes que interessen, podem avançar que les persones afectades per situacions de risc de pobresa energètica, han de poder accedir a les prestacions i ajuts que preveu la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica normativa, **si ho consideren oportú**, ja que d'aquesta manera està configurat estatutàriament el dret d'accés als serveis i prestacions socials.

A l'empara d'aquest principi cal interpretar la normativa reguladora d'aquesta mena de prestacions.

III

La disposició addicional novena de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, estableix el següent:

*“1. Les administracions públiques que, a l'empara d'aquesta llei i de la Llei 24/2015, hagin d'adoptar mesures per a atendre els supòsits d'exclusió residencial i de pobresa energètica, a l'efecte de garantir el dret a l'habitatge i als subministraments bàsics d'aigua potable, d'electricitat i de gas, poden recollir i tractar totes les dades de caràcter personal que **siguin necessàries i adequades**, sense que calgui obtenir el consentiment de la persona afectada per a la comunicació d'aquestes dades.
(...)”*

Aquesta norma habilitaria a les administracions competents a recollir i tractar “*totes les dades de caràcter personal **que siguin necessàries i adequades**” per a assolir la finalitat pretesa d'adoptar mesures per a atendre els supòsits d'exclusió residencial i de pobresa energètica que preveu, sense la necessitat del consentiment de les persones afectades.*

Per a la determinació de les dades que siguin adequades i pertinents pel que fa a atendre els supòsits de pobresa energètica, escau analitzar el procediment previst a la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i la finalitat perseguida a l'empara dels principis i garanties de la normativa de protecció de dades (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) i la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD).

Aquesta llei estableix uns mecanismes per detectar situacions de risc de pobresa energètica i imposa a les empreses subministradores determinades obligacions prèvies als talls de subministrament del servei pel cas d'impagaments. Així, l'article 6 disposa el següent:

“1. Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament.

2. S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades.

3. Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims.

4. Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar.

5. L'empresa subministradora ha d'informar, en qualsevol avís o comunicació que faci referència a la manca de pagament del servei, dels drets relatius a la pobresa energètica establerts per aquesta llei, d'acord amb el que estableix l'article 17.6 de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya."

El compliment del previst a l'article 6 transcrit ha d'implicar un flux d'informació entre les empreses subministradores i l'Administració pública competent en matèria de serveis socials, i també, pel que ens interessa a efectes de la consulta, entre els serveis socials de l'Ajuntament i l'empresa subministradora.

Pel que fa al tractament de les dades personals, l'article 5.1 de l'RGPD recull el principi de licitud segons el qual els tractaments de dades personals han de ser lícits, lleials i transparents en relació amb l'interessat. Perquè un tractament sigui lícit s'ha de fonamentar en alguna de les bases jurídiques que estableix l'article 6.1 de l'RGPD.

D'acord amb l'article 6 de la Llei 24/2015, abans de procedir a un tall de subministrament, l'empresa "ha de sol·licitar" un informe als serveis socials municipals, per tal que es determini si es dona la situació de risc que descriu l'article 5.1 de la mateixa norma. L'habilitació per al tractament de les dades es podria trobar doncs en l'article 6.1.e) de l'RGPD en relació amb la Llei 24/2015.

El flux d'informació consistent en la tramesa de l'informe dels serveis socials competents a l'empresa subministradora és una exigència de l'article 6, apartats 1 i 3 de la Llei 24/2015, d'acord amb les competències i funcions atribuïdes als serveis socials del municipi i, per tant, un tractament lícit d'acord amb l'article 6.1.c) de l'RGPD ("el compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament") i l'article 6.1.e) de l'RGPD ("el compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits al responsable del tractament").

L'abast de la informació que ha de ser comunicada a les empreses subministradores va ser analitzat en el Dictamen CNS 64/2016, segons el qual:

"Atesa la normativa estudiada i la finalitat de l'informe (constatar si concorre o no un supòsit de l'article 5.10 de la Llei 24/2015, i, en conseqüència, si cal evitar un tall de subministrament del servei o aplicar altres mesures legalment previstes), els serveis socials han de comunicar a l'empresa la informació personal mínima necessària, és a dir, han de donar únicament una resposta positiva o negativa a la concurrència del supòsit previst legalment per impedir un tall de subministrament d'un servei en un domicili determinat o prendre les mesures previstes (art. 6 Llei 24/2015).

(...)

El supòsit que els serveis socials han de constatar en l'informe (art. 5.10 Llei 24/2015), té en compte el nivell de renda de les persones afectades (IRSC, o indicador de renda de suficiència), si la persona afectada viu sola o no, i si hi ha, entre les persones afectades, alguna amb grans discapacitats o amb una gran dependència. A més, l'article 5.13 de la Llei 24/2015, referit als supòsits de pobresa energètica, disposa que "les mesures de protecció regulades per aquesta llei s'apliquen també a les llars en què, malgrat la unitat familiar no compleixi els requisits que estableix l'apartat 10, hi visqui alguna persona afectada per dependència energètica, com en el cas de les persones que per a sobreviure necessiten màquines assistides."

Vist això, és clar que l'informe dels serveis socials podria contenir, en alguns casos, un perfil socioeconòmic de les persones afectades, informació sobre situacions de vulnerabilitat i de precarietat, informació de salut, en conjunt, informació especialment protegida als efectes de la normativa de protecció de dades.

Sigui com sigui, als efectes del règim de comunicació, hi hauria suficient habilitació (art. 6.4 Llei 24/2015) perquè els serveis socials informin a l'empresa sobre si l'afectat es troba o no en el supòsit previst en l'article 5.10 de la Llei 24/2015, als efectes oportuns (procedir o no al tall de subministrament o, si escau, aplicar les mesures corresponents en els termes de l'article 6 de la mateixa llei), sense requerir el consentiment d'aquest."

A partir d'aquí, la informació que els pugui ser necessària per tal d'elaborar l'informe pertinent es pot recollir directament dels propis interessats o, pels mecanismes establerts a l'article 28 de la Llei 39/2015, de 1 de octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPAC), segons el qual:

"Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo. 1. Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

*2. Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos **salvo que el interesado se opusiera a ello**. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.*

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente"

Per tant la l'LPAC després d'establir que els interessats han d'aportar al procediment les dades i documents que els siguin requerits per les Administracions Públiques, reconeix el dret a no aportar aquells documents que ja es trobin en poder de l'administració actuant o hagin estat elaborats per qualsevol altra administració. En aquest cas l'administració actuant els podrà consultar, tret que l'interessat s'hagi oposat a aquesta consulta o es tracti de documentació necessària per a l'exercici de potestats sancionadores o d'inspecció.

Ara bé, centrant-nos als efectes de la consulta en el flux d'informació entre l'Ajuntament i l'empresa subministradora, cal tenir en compte que els supòsits relacionats amb l'impagament d'un servei en un domicili poden ser molt diversos, com també la situació de les persones afectades, i per tant pot donar-se el cas que, simplement, les persones afectades no es trobin en el supòsit previst en l'article 5.10 de la Llei 24/2015, que sí es trobin en el supòsit indicat i vulguin rebre els ajuts pertinents, o que sí estiguin en el dit supòsit però no vulguin rebre els ajuts o ser objecte de les mesures que preveu la Llei 24/2015.

Això ens ha de portar a distingir, per tal de donar resposta a la consulta formulada dues situacions: per una banda, la possibilitat d'accedir al que demana la persona a què es refereix la consulta en supòsits en què la persona afectada no es vulgui acollir al sistema d'ajuts previst a la Llei 24/2015; per una altra, la possibilitat d'accedir-hi si la persona afectada es vol acollir a aquest sistema d'ajuts.

IV

Cal tenir en compte que la disposició addicional novena de la Llei 4/2016, recollint clarament el principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), habilita l'Ajuntament per al tractament d'elles dades que **“siguin necessàries i adequades”**.

Tenint en compte la base voluntària de l'acolliment d'una persona determinada a aquest règim d'ajuts, tal com s'ha exposat més amunt, en un primer moment les úniques dades que seria necessari tractar, com a dades necessàries i adequades per a assolir la finalitat definida per la Llei 24/2015, són aquelles que permetrien als serveis socials contactar amb les persones afectades de forma prèvia a que es produeixi un tall de subministrament.

En el cas que, un cop produït aquest contacte, la persona afectada no vulgui acollir-se als ajuts oferts, no semblaria justificat que l'Ajuntament hagi de tractar, ni hagi d'incloure en l'informe sol·licitat per l'empresa subministradora cap informació econòmica o d'altre tipus sobre la persona afectada, més enllà del fet que la persona no ha volgut acollir-se al sistema d'ajuts ofert.

L'article 21 de l'RGPD regula el dret d'oposició en els termes següents en el seu apartat primer:

“1. El interesado tendrá derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que datos personales que le conciernen sean objeto de un tratamiento basado en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letras e) o f), incluida la elaboración de perfiles sobre la base de dichas disposiciones. El responsable del tratamiento dejará de tratar los datos personales, salvo que acredite motivos legítimos

imperiosos para el tratamiento que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado, o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.”

La configuració del dret d'oposició en l'RGPD imposa al responsable del tractament la càrrega d'acreditar que hi ha motius legítims que justifiquen la continuïtat del tractament de les dades, i que aquests motius prevalen sobre els drets i interessos derivats de la situació particular de la persona afectada que s'oposa al tractament. Altrament, si el responsable no acredita aquests elements, haurà de cessar en el tractament de les dades.

En el cas que ens ocupa, el tractament es basa en l'habilitació prevista a l'article 6.1.e), amb la qual cosa seria d'aplicació el dret d'oposició i en el cas que la persona afectada no vulgui manifesti acollir-se al sistema d'ajuts, la seva situació personal justificaria que l'Ajuntament no hagi d'accedir a dades personals seves, més enllà de les seves dades de contacte. Per altra banda. No s'exposen per l'Ajuntament motius legítims imperiosos que justifiquen el tractament de les dades en supòsits en que el ciutadà no vulgui acollir-se al sistema d'ajuts.

En aquest cas, és a dir, quan la persona ciutadana ja hagi manifestat la seva voluntat de no acollir-se als ajuts, sembla evident que la resposta a la sol·licitud d'oposició de la persona a què es refereix la consulta haurà de ser positiva. És a dir, l'Ajuntament no hauria de consultar ni facilitar a l'empresa subministradora dades personals econòmiques o d'altre tipus, més enllà de comunicar-li la negativa a acollir-se al sistema d'ajuts.

V

Cas diferent és si, un cop oferta la possibilitat d'acollir-se als ajuts, i manifestada la voluntat d'acollir-s'hi per part de la persona afectada, aquesta s'oposa a què siguin consultades i transmeses a l'entitat subministradora les seves dades.

Tal com hem exposat, l'article 21 RGPD reconeix el dret dels interessats a oposar-se al tractament de les seves dades personals quan el tractament es basa en una missió realitzada en interès públic o l'exercici de poders públics conferits al responsable, o en l'interès legítim perseguit pel responsable del tractament o per un tercer, com a conseqüència de motius relacionats amb la seva situació particular.

En aquest sentit, si bé és cert que la instància presentada no fa constar els motius relacionats amb la seva situació personal que fonamenten la petició, no cal oblidar que l'RGPD ha invertit la càrrega de la prova de tal manera que és l'administració actuant la que ha de d'acreditar els motius legítims que justificarien el tractament de les dades.

En el cas que el ciutadà manifesti que vol acollir-se al sistema d'ajuts previst a la Llei 24/2015, i a manca d'altra justificació pel que fa a la situació personal afectada, cal tenir en compte que els serveis socials han de fer les comprovacions necessàries amb caràcter previ a que es pugui reconèixer a les persones afectades els beneficis que preveu l'esmentada Llei 25/2014.

Amb independència que la persona afectada pugui aportar personalment determinades dades que es puguin tenir en compte per elaborar l'informe, els serveis socials han de tenir en compte

també qualsevol altra informació que pugui ser rellevant a aquests efectes. L'exercici del dret d'oposició tindrà com a conseqüència, en aquest cas, que els serveis socials de l'ajuntament no disposin de la informació necessària per emetre un informe positiu que permeti determinar que es troba en els supòsits previstos a l'article 5.10) en relació amb l'article 6 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol.

Per això, i donant resposta a la segona pregunta formulada en la consulta, tot i que es pugui reconèixer el dret de la persona ciutadana a oposar-se al tractament de les seves dades, convindria informar-la de les conseqüències que pot tenir la seva oposició, atès que la negativa a permetre la consulta pot impedir a l'Ajuntament constatar la situació de risc d'exclusió residencial.

Pel que fa al mecanisme intern per fer conèixer als empleats dels serveis socials municipals que s'ha reconegut el dret d'oposició, i en la mesura que l'oposició al tractament de les dades de la persona sol·licitant es centri només en el procediment de situacions de risc de pobresa energètica de la Llei 24/2015, les mesures que l'ajuntament hagi de prendre per garantir l'exercici d'aquest dret d'oposició que poden variar en funció dels sistemes organitzatius implantats, afectaran únicament al personal encarregat de la seva tramitació.

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

Conclusions

Quan un ciutadà no es vulgui acollir al sistema d'ajuts previst per la Llei 24/2015 en matèria de pobresa energètica, pot oposar-se a que es consultin les seves dades econòmiques o d'altre tipus per a l'elaboració de l'informe a què es refereix l'article 6.4 de la Llei 24/2015.

Quan el ciutadà vulgui acollir-se als beneficis establerts per aquesta Llei, el ciutadà també pot oposar-se, tot i que en aquest cas convé advertir-lo de les conseqüències de la seva oposició, atès que pot impedir l'accés dels serveis socials a informació necessària per poder fer un informe positiu sobre la seva situació de risc d'exclusió residencial.

L'ajuntament ha prendre les mesures necessàries per garantir que el personal encarregat de la tramitació del procediment fa efectiu aquest dret d'oposició.

Barcelona 10 de setembre de 2019