

CNS 28/2019

Dictamen en relación con la consulta formulada por un ayuntamiento sobre si un organismo autónomo de una diputación, tiene la consideración de encargado o responsable de los tratamientos que el ayuntamiento le ha delegado.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una solicitud de dictamen de un ayuntamiento sobre si un organismo autónomo de una diputación, tiene la consideración de encargado o responsable de los tratamientos que el ayuntamiento le ha delegado.

Analizada la consulta, que no se acompaña de otra documentación, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente dictamen:

(...)

II

La consulta expone como antecedentes que los ayuntamientos pueden delegar en la Diputación las facultades de gestión, liquidación, inspección, comprobación y recaudación de sus ingresos, y que estas funciones delegadas las lleva a cabo un organismo autónomo de la Diputación.

Este organismo, de acuerdo con el artículo 2 de sus Estatutos, tiene como finalidades, en virtud de las competencias propias de la Diputación o asumidas por delegación de los municipios y otras administraciones públicas o de sus entes dependientes, el ejercicio de las funciones siguientes:

“a) La gestión y liquidación de todo tipo de tributos. b) La gestión y liquidación de los precios públicos y resto de ingresos gestionados. c) La recaudación en período de pago en vía voluntaria y ejecutiva de toda clase de ingresos. d) La inspección de los tributos y la comprobación y verificación del resto de ingresos gestionados. e) Diseño, elaboración y mantenimiento de los sistemas de información que permitan la prestación de los servicios. f) La realización de cuantas actividades conexas o complementarias de las anteriores sean necesarias para mejorar la eficacia de su actuación.

Según este mismo artículo de los estatutos, estas funciones se pueden llevar a cabo “en virtud de las diversas formas de actuación y relación entre administraciones públicas y sus entes dependientes, tratándose de actuaciones de colaboración, cooperación, encargo de gestión y resto de instrumentos habilitados a estos fines.”

En este contexto el ayuntamiento manifiesta que tiene varias delegaciones distintas efectuadas según los tributos de tal modo “hay tributos, como el IBI o el impuesto de vehículos que se ha delegado tod

gestión tributaria; pero hay otros, que el Ayuntamiento sólo ha delegado la recaudación en voluntaria o en ejecutiva” y, que como consecuencia de la revisión de los encargos de tratamiento correspondientes a estas delegaciones (entendemos que para adecuarlas a la RGPD), se les plantea la duda si, de acuerdo con esta nueva regulación, el organismo autónomo tiene la consideración de encargado de los tratamientos que el Ayuntamiento le ha delegado o por el contrario se trataría de un corresponsable del tratamiento.

III

En primer lugar, para dar respuesta a la cuestión planteada procede analizar las definiciones de responsable, corresponsable y encargado del tratamiento que efectúa el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD).

El artículo 4.7 del RGPD 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 las finalidades y los medios del tratamiento; si el derecho de la Unión o de los Estados miembros (en) determina las finalidades y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento puede establecerlos el derecho de la Unión o de los Estados miembros”.

Cuando la determinación, tanto de los fines como de los medios del tratamiento, se efectúa por dos o más responsables se les considera corresponsables del tratamiento, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26 del RGPD, según el cual :

“1. Cuando dos o más responsables determinen conjuntamente los objetivos y medios del tratamiento, se les considera corresponsables del tratamiento. Los corresponsables deben determinar de forma transparente y de mutuo acuerdo sus responsabilidades respectivas, en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Reglamento en particular en lo que respecta al ejercicio de los derechos del interesado y de sus obligaciones de suministro de información a que se refieren los artículos 13 y 14, salvo que y en la medida en que, las responsabilidades de los corresponsables se rijan por el derecho de la Unión o de los Estados miembros. Este acuerdo puede designar un punto de contacto para los interesados.

2. El acuerdo mencionado en el apartado 1 reflejará las funciones y relaciones de los corresponsables en relación con los interesados. Los aspectos esenciales del acuerdo deben ponerse a disposición del interesado.

3. Independientemente de los términos del acuerdo a que se refiere el apartado 1, los interesados pueden ejercitar los derechos que les reconoce este Reglamento ante cada uno de los responsables y en contra de cada uno de ellos.”

Por otra parte, el artículo 4.8 del RGPD define al encargado del tratamiento como "la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que trata datos personales por cuenta del responsable del tratamiento"

De acuerdo con esta definición, el encargado puede ser tanto una persona física como una persona jurídica, o una autoridad pública o cualquier otro organismo, que presta un servicio al responsable del tratamiento que comporta el tratamiento de datos personales por cuenta del mismo .

El artículo 28 del RGPD, impone al responsable del tratamiento la obligación de seleccionar únicamente a aquellos encargados que ofrezcan suficientes garantías para aplicar las medidas técnicas y organizativas apropiadas para dar cumplimiento a los requerimientos del RGPD, y formalizar el encargo mediante un contrato u otro acto jurídico que vincule al encargado respecto del responsable y establezca el objeto, duración, naturaleza y finalidad del tratamiento, la tipología de los datos personales y las categorías de interesados, así como las obligaciones y derechos del responsable (art.28.3 RGPD).

La delimitación de las figuras de responsable y encargado del tratamiento tiene trascendencia en lo que respecta a la determinación de las responsabilidades derivadas de la normativa de protección de datos.

El Grupo de Trabajo del artículo 29 (GT29), (sustituido por el Comité Europeo de Protección de Datos, desde el 25 de mayo de 2018), publicó el Dictamen 1/2010, de 16 de febrero, sobre los conceptos de “ responsable de tratamiento” y “encargado del tratamiento”, para proporcionar aclaraciones y ejemplos concretos que permitan la delimitación de ambas figuras en un entorno de creciente complejidad en la organización de las entidades, tanto públicas como privadas, y de desarrollo e integración de las tecnologías de la información y la comunicación.

Aunque el dictamen es anterior al RGPD, sus conclusiones están vigentes con la regulación actual.

Así, después de analizar las definiciones de responsable y encargado del tratamiento y diferentes ejemplos de su aplicación, el GT29 concluye 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 medios del tratamiento de datos personales»).

La 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 determinadas 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 las 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 las datos se traten dentro de su organización o bien delegar todas o una parte de las actividades de tratamiento a una organización externa. Por tanto, para poder actuar como encargado del tratamiento deben 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 a los intereses del responsable del tratamiento, permitiendo que el encargado del tratamiento elija los medios técnicos y de organización más adecuados. (...)

Así pues, la existencia del encargado del tratamiento depende de una decisión del responsable del tratamiento que consiste en decidir si trata los datos personales por sí mismo o encarga el tratamiento a otro, ya sea una persona física o jurídica, ajena a la organización del responsable del tratamiento y de cómo se articule esta relación en cada caso concreto.

Tal y como ha puesto de manifiesto esta Autoridad, en la [“Guía sobre el encargado del tratamiento en el RGPD”](#) para facilitar la distinción entre el responsable y el encargado debemos tener en cuenta que corresponde al responsable decidir sobre las finalidades y los usos de la información mientras que el encargado del tratamiento debe cumplir las instrucciones de quien le encomienda un determinado servicio, en relación a los datos personales a los que tiene acceso como consecuencia de la prestación de este servicio.

En el cumplimiento del encargo de tratamiento la entidad u organismo encargado podrá adoptar determinadas decisiones organizativas y operacionales necesarias para prestar el servicio en el marco de las instrucciones recibidas del responsable, sin variar en ningún caso sus finalidades. En este sentido hay que tener en consideración que si el encargado establece relaciones con las personas afectadas en su propio nombre y sin que conste que actúa por cuenta del responsable del tratamiento, se le considerará responsable del tratamiento, así como si utiliza los datos para sus propias finalidades (art. 33.2 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)).

Hay que tener en cuenta que en algún caso específico, son las mismas normas de procedimiento administrativo las que atribuyen la condición de encargado del tratamiento. Así, el artículo 11.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al regular el encargo de gestión ya prevé expresamente que el órgano al que se hace el encargo tendrá la condición de encargado del tratamiento respecto al tratamiento de los datos a los que tenga acceso en ejecución de su actividad.

Esto no quiere decir que éste sea el único supuesto en el que se puede producir el encargo de gestión. Habrá que ver, en cualquier caso si a la vista de estas consideraciones en el supuesto concreto planteado por el ayuntamiento en su consulta se dan las características establecidas por la normativa de protección de datos para la concurrencia de la figura del encargado del tratamiento, en su caso, del corresponsable del tratamiento.

IV

La legislación de régimen local atribuye a los ayuntamientos las competencias para la gestión, liquidación, inspección y recaudación de sus propios tributos y de otros ingresos de derecho público que les correspondan. Esta atribución de competencias constituye la base legítima (artículo 6.1.c) del RGPD) para el tratamiento por parte del ayuntamiento de los datos personales de los obligados por aquellos tributos o ingresos de derecho público.

Estas competencias, de acuerdo con el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, pueden ser ejercidas por los ayuntamientos, ya sea con sus propios medios o mediante fórmulas de colaboración con otras entidades, o bien ser objeto de delegación a favor de otras entidades locales o de la comunidad autónoma:

«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, como las Comunidades Autónomas o el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado»

En línea con este precepto, el artículo 7 texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regula la delegación de las competencias de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias en los siguientes términos:

“1.(...)

2. El acuerdo que adopte el Pleno de la Corporación deberá 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 extiende integradas en los "Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma", para general conocimiento.

3. El ejercicio de las facultades delegadas deberá 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 previene la Ley General Tributaria. Los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables conforme 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 facultadas 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 facultadas delegadas en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultadas.”

A esta delegación le será de aplicación, además de la regulación prevista en el citado artículo 7 del TRLRHL, lo establecido en el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y el artículo 8 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que regulan la figura de la delegación de competencias como un mecanismo que permite alterar el ejercicio de la comp

De la configuración de la delegación de competencias regulada en el artículo 8 de la citada Ley 26/2010, se tendrá en consideración, a los efectos que ahora nos ocupan, lo previsto en los apartados 4, 5 y 7, según los cuales: “la delegación de una competencia puede reservar, a favor del delegante, las facultades de control y seguimiento del ejercicio de la competencia delegada, pudiendo sujetarse a condición, suspensiva o resolutoria oa plazo” (8.4); “la delegación de la competencia puede ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido” (8.5); “los actos administrativos que se adopten por delegación se consideran dictados por el órgano delegante, y deben incluir antes de la firma las palabras “por delegación” (...)” (8.7). Facultades todas ellas que van ligadas a la condición de responsable.

Así pues, a la vista de la normativa analizada, podemos avanzar que, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos (de acuerdo con los elementos que permiten la delimitación de las figuras del responsable y del encargado del tratamiento expuestas en el fundamento de derecho tercero de este informe), en la delegación por parte de los ayuntamientos de las competencias relativas a la facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de sus tributos propios y de otros ingresos de derecho público que les correspondan , la administración sobre la que se efectúa esta delegación tendrá la consideración de encargada del tratamiento en relación con los tratamientos de los datos personales a los

Esta conclusión se fundamenta en la propia naturaleza de la “competencia administrativa”, que de acuerdo con la normativa reguladora del régimen jurídico y del procedimiento administrativo, “es irrenunciable y deben ejercerla de forma precisa los órganos administrativos que la tienen atribuida como propia” (artículo 6.1 de la Ley 26/2010). Tanto, la delegación de la competencia como el encargo de gestión, “no comportan la alteración de la titularidad de la competencia, pero sí alteran los elementos determinantes del ejercicio de la competencia que en cada caso

El ayuntamiento, que es titular de las competencias relacionadas con la gestión, liquidación e inspección de sus tributos propios y otros ingresos de derecho público, puede decidir ejercer esta competencia directamente mediante sus propios recursos o encargar a otro, en caso de que nos ocupa un organismo autónomo de la Diputación, que las lleve a cabo mediante la correspondiente delegación, pudiendo decidir, además, los términos y el alcance de esta delegación. Este

puso de manifiesto el dictamen del GT29, uno de los elementos que permite determinar la existencia de un encargado del tratamiento.

El ente que recibe la delegación, para el ejercicio de las funciones delegadas, tendrá que tratar los datos personales de los obligados tributarios mediante el correspondiente encargo de tratamiento. Para llevar a cabo el encargo podrá adoptar determinadas decisiones organizativas y operacionales, en el marco de las instrucciones recibidas del Ayuntamiento (art. 28.3 RGD), que sean necesarias para la prestación del servicio, sin necesidad de que el ayuntamiento intervenga en estas tomas de decisión que se trasladan al ente encargado en base al principio de especialización. En cualquier caso, será necesario que el encargado respete las obligaciones previstas en el artículo 28.3 RGD y que deben concretarse en el encargo del tratamiento.

No se daría en este caso un supuesto de corresponsabilidad del tratamiento porque los objetivos del tratamiento, no se deciden conjuntamente por la Diputación y el ayuntamiento sino únicamente por el ayuntamiento que es quien tiene la competencia atribuida por ley.

El órgano que actúa por delegación, en este caso el organismo autónomo de la Diputación, no puede utilizar los datos a los que tenga acceso para ninguna otra finalidad que aquellas relativas al desarrollo de las funciones que le han sido delegadas y debe poner en conocimiento de los titulares de los datos que actúa como encargado, por delegación del ayuntamiento.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en este dictamen en relación con la consulta planteada se realizan las siguientes,

Conclusiones

El órgano o entidad que lleva a cabo la gestión, liquidación, inspección, comprobación o recaudación de los tributos y otros ingresos de derecho público propios del municipio, ya sea por encargo de gestión o por delegación del Ayuntamiento, tiene la condición de encargado del tratamiento de los datos a los que tenga acceso como consecuencia de la prestación de estos servicios.

Barcelona, 2 de julio de 2019