

Informe jurídic sobre la Proposta de modificació de l'article 42 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, així com de la disposició addicional setena de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de sol·licitud d'informe, amb caràcter urgent, en relació amb la Proposta de modificació de l'article 42 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, així com de la disposició addicional setena de la Llei 2/2014.

Segons la sol·licitud, es preveu que la Proposta es pugui incorporar a l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, que s'està tramitant actualment.

Examinada la Proposta, que no s'acompanya de la Memòria general ni de la Memòria d'avaluació d'impacte, sinó únicament de l'Informe justificatiu de la proposta, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet l'informe següent:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

La Proposta presentada, a incorporar a l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, que es troba en tramitació, té per objecte la modificació de dues normes.

D'una banda, es modifica substancialment el contingut de l'article 42 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (en endavant, LSS), en els termes següents:

"Apartat 3 bis:

L'Administració competent, posarà a disposició dels ciutadans un sistema de carpeta digital que permeti als interessats a accedir, en qualsevol moment als seus expedients i tramitacions i a les rebre i emmagatzemar les comunicacions electròniques dels agents del sistema que s'hi vulguin comunicar. Als efectes d'aquest accés i per a la comunicació dels tràmits i serveis objecte d'aquesta Llei, tots els ciutadans majors d'edat que reben atenció social comunicaran, si s'escau, a l'Administració competent una adreça de correu electrònic individual.

Totes les comunicacions i actuacions destinades als agents del sistema es realitzaren per mitjans electrònics. A aquest efecte, hauran els agents hauran de comunicar de tenir una bústia de correu electrònic per tal de rebre possibles comunicacions i documentació dels ciutadans. El desplegament i funcionament de la carpeta i la bústia es regularà per Ordre del departament competent en serveis socials d'acord amb l'estratègia i els criteris pel desplegament del servei de l'àrea privada de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat, establerts pel departament competent en atenció ciutadana.

Apartat 6 bis:

Els agents privats del sistema, d'acord amb la normativa de protecció de dades, per poder interoperar entre ells i accedir a les dades d'individus i llars registrades en les diferents parts del sistema públic i privat, s'adheriran a codis de conducta inscrits a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades que regulin l'intercanvi de dades socials o altra tipus convenis d'adhesió a sistemes multilaterals d'intercanvi d'informació que garanteixin la protecció i confidencialitat de les dades i els seus usos adequats.

Apartat 6ter:

L'Administració de la Generalitat posa a disposició del usuaris els serveis d'identificació i signatura electrònica per a l'ús en els serveis i tràmits objecte d'aquesta Llei. Les següents dades identificatives i de contacte es dipositaran en la base de dades de contactes de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat per evitar errors i duplicitats i que s'integraran amb Sistema d'Informació Social: Codi CIP de la Tarja Sanitària Individual, Identificador de l'alumnat IDALU. Així mateix totes les dades de geolocalització d'adreces de ciutadans, serveis i equipaments hauran de fer-se segons les bases de dades oficials de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, així com els codis d'identificació d'habitatge del cadastre. S'incorporaran al Sistema d'Informació Social els codis CUPS de subministrament d'electricitat i gas, i els codis de comptador de l'aigua de tots els habitatges de persones registrades al Sistema d'Informació Social, i que hauran de ser proporcionats per les empreses subministradores.”

Apartat 8:

La creació i el funcionament del Sistema d'Informació Social s'ha de regular mitjançant ordres i instruccions del Departament competent en serveis socials d'acord amb els principis que estableix aquest article i en coordinació amb els departaments competents en matèria d'administració digital i atenció ciutadana.

Apartat 9:

Es crea el Consell de Governança del Sistema de Informació Social de Catalunya com a òrgan consultiu per vetllar per les condicions d'interoperabilitat del Sistema d'Informació Social i la millora continua del sistema. El Consell estarà format per representants dels departaments de la Generalitat competents en serveis socials, energia, alimentació, salut, cures, educació, habitatge, treball, immigració, justícia, administració digital i atenció ciutadana i societat digital, així com del consell d'Ètica en els serveis socials de Catalunya, de les quatre diputacions, de la ACM, de la FMC, de l'ajuntament de

Barcelona, de la Taula del Tercer Sector, del CTTI, de l'APDCat, del Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya, de Localret i de la Fundació TIC-Salut Social. El funcionament del Consell es regularà mitjançant una Ordre del Departament competent en serveis socials.

Apartat 10:

El consell d'ètica en els serveis socials es coordina i col·labora amb el Comitè d'ètica de les Dades per l'assessorament o el suport que escaigui en aspectes relacionats amb l'ètica en els usos avançats de les dades”.

Apartat 11:

L'Administració de la Generalitat ha d'emprar les solucions corporatives, sens perjudici dels casos que, per l'especificitat sectorial o per la complexitat de les dades que es gestionen, es disposi de sistemes d'informació o plataformes de gestió específics. En aquest cas, han de garantir la interoperabilitat amb les solucions tecnològiques de l'Administració de la Generalitat.

La creació i el desplegament dels sistemes i serveis digitals específics previstos en aquest article es realitzarà d'acord amb el model d'administració digital de l'Administració de la Generalitat, en coordinació amb els departaments competents en administració digital i atenció ciutadana, especialment pel que fa a la prestació dels serveis proactius de la cartera social.

Apartat 12:

Les administracions del sector públic de Catalunya competents en les actuacions previstes en aquesta llei col·laboraran per a posar a disposició de la ciutadania la tramitació unificada dels procediments previstos en aquesta quan aquests siguin de titularitat de diferents administracions.

S'habilita al departament competent en serveis socials de l'Administració de la Generalitat, per a accedir a les dades aportades pels titulars d'activitats econòmiques i facilitar-les a les administracions públiques competents per mitjà de la tramitació unificada.

Per a prestar eficientment els serveis socials previstos en aquesta disposició, el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació i el Consorci Administració Oberta de Catalunya han de posar a disposició dels òrgans de la Generalitat les solucions tecnològiques necessàries per a prestar els serveis d'acord amb el model català d'administració digital. Aquests serveis es posaran a disposició de la resta d'ens i agents les solucions tecnològiques necessàries per a la tramitació unificada dels serveis socials. En tot cas, els ajuntaments poden emprar solucions tecnològiques que el Consorci Administració Oberta de Catalunya i les diputacions posen a l'abast o bé solucions pròpies, sempre que siguin interoperables amb els sistemes d'informació de la Generalitat.

Apartat 13:

Les dades del sistema d'informació social s'integraran d'acord amb les previsions i criteris establerts en el model de govern de les dades de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic institucional."

D'altra banda, la Proposta modifica la Disposició Addicional setena de la Llei 2/2014, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, en concret, modifica l'apartat 1, i afegeix nous apartats 4 i 5:

"L'Apartat 1 quedaria redactat de la següent manera:

S'habiliten les administracions públiques competents en matèria de protecció social perquè puguin comprovar, d'ofici i sense el consentiment previ de les persones interessades, les dades declarades pels sol·licitants de les prestacions de les quals tinguin atribuïda la competència legalment o reglamentàriament i, si s'escau, les dades identificadores, la situació administrativa de residència i el parentiu, la situació de discapacitat, dependència, la situació laboral, els resultats i qualificacions educatives, el patrimoni i els deutes públics o privats i els ingressos i ajuts públics o privats percebuts i la càrrega dels deutes dels membres de la unitat econòmica de convivència, judicials amb impacte econòmic o sobre l'habitatge i les dades identificatives de subministraments bàsics, amb la finalitat de comprovar si es compleixen en tot moment les condicions necessàries per a la percepció de les prestacions i en la quantia reconeguda, i amb l'objectiu d'atendre les persones d'una manera integral, abordant coordinadament llurs necessitats socials, i poder mesurar l'impacte de la intervenció social i garantir l'aplicació correcta dels fons públics destinats a fi d'evitar l'obtenció o gaudi indegut o fraudulent de les prestacions i d'altres beneficis o ajudes econòmiques que puguin rebre els subjectes que participin en el Sistema o que siguin beneficiaris. Així mateix s'establiran els acords necessaris amb el sistema de salut per a que es pugui compartir la informació social i sanitària rellevant de les persones ateses pels sistemes de serveis socials i de salut en el marc de les seves competències pròpies o compartides.

S'afegeix un apartat 4:

El departament competent en drets socials crearà un registre de individus interessats en rebre informacions sobre el sistema d'ajuts i les actualitzacions. Aquest registre incorporarà correu electrònic i número de telèfon mòbil per rebre per sistemes de missatgeria electrònica informacions personalitzades a la seva situació. Els ciutadans de Catalunya que no són o han estat usuàries de serveis socials en els termes del punts anteriors podran registrar-s'hi amb les garanties legals de protecció de dades i confidencialitat. El registre podrà incorporar aquella informació socioeconòmica que voluntàriament vulguin introduir els ciutadans i aquells que autoritzin consultar automatitzadament per mantenir-la actualitzada. Els ciutadans podran donar-se de baixa del registre en qualsevol moment i segons els termes previstos per la legislació vigent de protecció de dades en cada moment. La informació anonimitzada i agregada del registre podrà ser utilitzada per a estudis estadístics i de recerca.

S'afegeix un apartat 5:

L'Administració de la Generalitat ha d'emprar les solucions corporatives per a garantir la disponibilitat, l'intercanvi i interoperabilitat de les dades i la informació, sens perjudici dels casos que, per l'especificitat sectorial o per la complexitat de les dades que es gestionen,

es disposi de sistemes d'informació o plataformes de gestió específics. El Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació i el Consorci Administració Oberta de Catalunya han de posar a disposició dels òrgans de la Generalitat les solucions tecnològiques necessàries per a prestar els serveis d'intercanvi i interoperabilitat de les dades, d'acord amb el model català d'administració digital.

La creació i el desplegament dels sistemes i serveis digitals específics per a la interoperabilitat de les dades previstos en aquesta disposició es realitzarà d'acord amb el model d'administració digital de l'Administració de la Generalitat, en coordinació amb els departaments competents en administració digital.”

Des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte que el tractament de dades de caràcter personal, es troba sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades, en concret, del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (RGPD). Així mateix, cal tenir en compte les previsions de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de dades personals i garantia de drets digitals (LOPDGDD).

Cal tenir present, com a punt de partida, que la configuració del sistema d'informació social (en endavant, SIS), que es recull en l'article 42 de la LSS, objecte de modificació en la Proposta examinada, comporta el tractament de dades personals de col·lectius de persones molt diversos (incloent, de forma especial, a menors d'edat i col·lectius de persones vulnerables), i dades de categories i tipologies també molt diverses, en bona part, mereixedores d'una especial protecció per la normativa de protecció de dades (art. 9 RGPD).

En qualsevol cas, el tractament (art. 4.2 RGPD) de la informació personal que es pugui derivar de la utilització del SIS, incloent accessos, comunicacions entre agents que intervenen en la prestació dels serveis socials, ha d'estar sotmès al compliment dels principis i garanties de l'RGPD, com d'altra banda ja es desprèn de l'article 42.3 de l'LSS, al que ens remetem.

III

En relació amb les **previsions de la Proposta pel que fa a l'article 42 LSS**, cal fer les següents consideracions.

- Pel que fa a la previsió del nou **apartat 3.bis)** de l'article 42 LSS, d'entrada, sembla que es preveu configurar un sistema de “carpeta digital”, per a la comunicació d'informació entre els ciutadans i “l'administració competent”, sense més concreció, en relació amb qualsevol tràmit o servei previst a l'LSS.

En connexió amb això, el nou **apartat 6.ter)** de la Proposta preveu que “l'Administració de la Generalitat posa a disposició dels usuaris els serveis d'identificació i signatura electrònica per a l'ús en els serveis i tràmits objecte d'aquesta Llei.”

Cal fer notar, d'entrada, que la normativa preveu el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les Administracions a través de mitjans electrònics (art. 13.a) Llei 39/2015), però no sembla

que aquest sistema de comunicació es pugui imposar com a únic en l'àmbit que ens ocupa, si tenim en compte que, segons disposa l'article 14.1 Llei 39/2015:

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.”

De fet, el mateix Informe que acompanya a la Proposta (punt 2), esmenta la previsió de l'article 14.1 Llei 39/2015, i l'article 56 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital, en el sentit que la possibilitat d'emprar mitjans digitals és un dret dels ciutadans, però no l'únic canal de comunicació.

Cal afegir que la literalitat de l'apartat 3.bis), que examinem (tal i com es preveu a la Proposta), porta a entendre que la possible modificació de la LSS comportaria que la interacció de l'Administració amb els ciutadans s'hagi de fer necessàriament per mitjans electrònics.

I això podria forçar, fins i tot, la previsió de l'article 14.3 de la Llei 39/2015, segons el qual:

“Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

No sembla que la normativa pugui imposar, precisament a determinats col·lectius vulnerables, atesos pels serveis socials, l'obligació de relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics. Si bé no és descartable que aquest canal de comunicació pugui ser fins i tot preferible en alguns supòsits (persones ateses pels serveis socials sense domicili estable, etc), no sembla que pugui ser exigible amb caràcter general, al menys, sense donar canals alternatius de comunicació amb l'administració.

Tenint en compte això, resulta dubtós el plantejament de la Proposta, en el sentit que les comunicacions i actuacions en l'àmbit de l'LSS i els serveis corresponents hagi de ser per aquesta via, necessàriament. Més, tenint en compte les dificultats que això podria comportar en l'àmbit que ens ocupa, atès que les persones afectades, sovint, són pertanyents a col·lectius vulnerables o que poden tenir dificultats per articular les seves interrelacions amb l'administració a través de mitjans electrònics.

Més enllà d'això, cal fer especial incís, des de la perspectiva de la protecció de dades, a la necessitat de donar un compliment adequat als principis de la normativa de protecció de dades, compliment que, ja avancem, aquesta Autoritat no considera que es doni en aquest cas, vist el contingut de la Proposta i atesa la informació de què es disposa en el moment d'emetre aquest informe.

Sobre això, cal partir de la base que segons l'article 5 de l'RGPD:

“1. Los datos personales serán:

- a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);*
- b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);*
- c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);*
(...).”

Com ha fet avinent aquesta Autoritat, entre d'altres, en els Informes PD 4/2018, PD 6/2018, o PD 5/2020, l'accés i el tractament per part de les Administracions públiques competents en matèria de serveis socials a informació personal de les persones sol·licitants de prestacions i ajuts, i, si escau, els membres de la seva unitat econòmica de convivència, i, en general, és un tractament de dades sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades. La Proposta que ens ocupa, atesa la informació de què es disposa, implicaria un tractament de dades de tots els ciutadans que podrien resultar afectats per la implementació d'un sistema de carpeta digital en matèria de serveis socials.

Vist el tractament de dades que es podria derivar de la Proposta, que podria afectar qualitativament i quantitativament a un nombre molt elevat de persones, i a unes categories de dades que, en el context que ens ocupa, poden ser en bona part mereixedores d'especial protecció (art. 9 RGPD), és clar, com a punt de partida, que la Proposta hauria d'incorporar amb especial cura les exigències de la normativa de protecció de dades personals.

L'RGPD estableix que tot tractament de dades ha de ser lícit (art. 5.1.a) RGPD), i estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en l'exigència de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes a l'article 6 RGPD.

En l'àmbit de les administracions públiques, i en el context que ens ocupa, podria concórrer la base jurídica de l'article 6.1.e) RGPD per a tractar determinades categories de dades, en la mesura que el tractament pretès sigui necessari per al compliment d'una missió realitzada en interès públic o en l'exercici de poders públics conferits a l'Administració pública de què es tracti.

Ara bé, tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base del tractament indicat en aquest article 6.1.e) de l'RGPD ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament.

Malgrat que el considerant 41 de l'RGPD disposa que *“cuando el presente Reglamento hace referencia a una base jurídica o a una medida legislativa, esto no exige necesariamente un acto legislativo adoptado por un parlamento”*, cal tenir en compte que el mateix considerant estableix que això és *“sin perjuicio de los requisitos de conformidad con el ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate”*.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels Estats membres a què fa referència l'article 6.3 de l'RGPD requereix, en el cas de l'Estat Espanyol, que la norma de

desenvolupament, per tractar-se d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha recordat el Tribunal Constitucional, per exemple, a la STC 292/2000 (FJ 14).

La Proposta que es presenta a informe sembla que té la vocació de ser la "base jurídica" que hauria de legitimar el tractament de dades en el context de la implementació del SIS (art. 42 LSS), en matèria de serveis socials, en concret, el tractament d'aquesta nova "carpeta digital" a la que es refereix la Proposta.

En aquest punt cal fer avinent que el mateix RGPD estableix els requisits exigibles a aquesta "base jurídica".

Així, d'acord amb el citat article 6.3 *in fine*:

"La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Dicha base jurídica podrá contener disposiciones específicas para adaptar la aplicación de normas del presente Reglamento, entre otras: las condiciones generales que rigen la licitud del tratamiento por parte del responsable; los tipos de datos objeto de tratamiento; los interesados afectados; las entidades a las que se pueden comunicar datos personales y los fines de tal comunicación; la limitación de la finalidad; los plazos de conservación de los datos, así como las operaciones y los procedimientos del tratamiento, incluidas las medidas para garantizar un tratamiento lícito y equitativo, como las relativas a otras situaciones específicas de tratamiento a tenor del capítulo IX. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros cumplirá un objetivo de interés público y será proporcional al fin legítimo perseguido."

I, en qualsevol cas (i això resulta d'especial interès en el cas que examinat), aquesta "base jurídica" *"debe ser clara y precisa y su aplicación revisible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (...) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos"* (considerant 41 *in fine*).

El Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant, TEDH) ha manifestat reiteradament que qualsevol limitació a l'exercici d'un dret fonamental ha de superar l'anomenat "test de límits". És a dir, ha d'estar prevista en una llei, ha de ser necessària en una societat democràtica per a aconseguir una finalitat legítima i ha de ser proporcionada en relació amb la finalitat que es pretén aconseguir en cada cas (SSTEDH Amann c. Suïssa, de 16.02.2000; Rotaru c. Romania, de 4.05.2000; Cotlet c. Romania, de 3.06.2003; Liberty i altres c. Regne Unit, d'1.10.2008, entre d'altres).

En aquest context, que ja ha estat posat de manifest per aquesta Autoritat en examinar previsions normatives relatives a l'àmbit que ens ocupa (prestació de serveis socials), cal fer avinent que la Proposta que s'examina no permet conèixer amb claredat quin seria el tractament de dades derivat de la posada en marxa de la carpeta digital a la que es fa referència (apartat 3.bis Proposta), ni les finalitats pròpies del tractament.

Si ens atenim a les previsions de la pròpia normativa sectorial (LSS i Decrets 142/2010 i 365/2022, respecte la Cartera de serveis socials, que determina el conjunt de prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i és

l'instrument que assegura l'accés a les prestacions garantides de la població que les necessita), resulta evident que el tractament de dades personals en el context de la prestació de serveis socials, atenent a les diferents tipologies de persones i col·lectius afectats, a les administracions públiques (i també els agents privats del sistema), implicades, i als diferents serveis que es poden prestar (serveis bàsics i especialitzats), és qualitativament i quantitativa molt important, per la qual cosa cal assegurar la transparència, la claredat, i la informació als afectats respecte el tractament de les seves dades.

En aquest sentit, fem avinent que els termes de la Proposta (en concret, les modificacions que es preveuen per a l'article 42 de la LSS), no permeten conèixer amb claredat quins fluxos informatius es poden produir, ni en relació amb quins serveis o prestacions.

Així, per exemple, **l'apartat 3.bis)** de l'article 42, de la Proposta, es refereix a "administració competent" sense més concreció. Més encara, la Proposta tampoc no especifica si es tractaria d'administracions competents en matèria de serveis socials o d'altres, per la qual cosa la manca de concreció en aquest punt és encara més rellevant, des de la perspectiva de la protecció de dades.

Tenint en compte les previsions de la normativa sectorial (LSS i decrets reguladors de la cartera de serveis socials) són diverses les administracions públiques implicades en la prestació de serveis socials, de manera que caldria clarificar quines administracions, i en quina mesura podran accedir a informació del SIS, tractar-la, comunicar-la, etc. Cal fer la mateixa consideració respecte els "agents privats" als que es refereix, entre d'altres, l'apartat 6.bis) de la Proposta, respecte els quals tampoc no es defineix a quina informació poden accedir o tractar.

En relació amb això, ens hem de referir també al nou **apartat 6.ter** de l'article 42 de la Proposta, segons el qual diferents categories de dades es "*dipositaran en la base de dades de contactes de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat per evitar errors i duplicitats i que s'integraran amb Sistema d'Informació Social: (...)*".

Tot i que la redacció d'aquest apartat no és clara, sembla que a partir de les previsions de la Proposta, es pretén que el SIS integri una quantitat de dades personals (identificatives, Codi CIP de la Tarja sanitària individual, identificador de l'alumnat (IDALU), "dades de geolocalització d'adreces de ciutadans" -previsió que tampoc no és clar a quina informació personal es podria referir-, o codis de subministrament d'electricitat, gas i aigua), de forma indistinta, per a qualsevol persona que pugui constar al SIS, i sense categoritzar la informació tractada en funció o en relació amb els serveis o ajuts dels que pugui ser beneficiària una determinada persona.

Vistes aquestes previsions, fem avinent que la Proposta no permet tampoc valorar l'abast del tractament que es podria dur a terme arran de la Proposta. Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors, cal tenir especial cura en el tractament de la informació personal sobre situacions de vulnerabilitat (com pot ser en l'àmbit dels serveis socials), atès el risc d'estigmatització de les persones afectades.

Per tant, el tractament de les diferents categories de dades a què es refereix la Proposta, ha de respondre a una finalitat legítima. A tall d'exemple, en funció del tractament que es pugui fer de la informació relativa a la geolocalització de domicilis -com sembla que apunta la

Proposta-, i de la difusió que se'n faci, si escau, es podria produir una afectació per a determinats col·lectius de persones vulnerables.

Des de la perspectiva de la protecció de dades i, en concret, des de la perspectiva del principi de finalitat (art. 5.1.b) RGPD), així com del principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD), cal tenir en compte que les dades que es puguin recollir i tractar en el SIS i, si escau, en un sistema de carpeta digital al que es refereix la Proposta, han de ser les que resultin adequades en cada cas. Des d'aquesta perspectiva, podria no ser necessari ni justificat que el sistema de carpeta digital reculli la mateixa informació per a tots els casos, ni en relació indistintament amb qualsevol afectat, com sembla derivar-se de les previsions de la Proposta.

En aquest sentit, recordem que aquesta Autoritat ha examinat el tractament de la targeta sanitària (identificador propi del sistema de salut), en el context del sistema públic de serveis socials (PD 5/2016 i PD 5/2016.bis), posant de manifest que: *"(...) la legislació sanitària i de serveis socials pot habilitar la comunicació de determinades dades sense consentiment dels afectats, sempre que la coordinació entre els serveis assistencials i els serveis socials així ho requereixi respecte de persones ateses per ambdós serveis que han rebut o reben un servei específic que té alguna repercussió o impacte en la seva atenció mèdica o quan els serveis socials han d'accedir a dades de la història clínica de determinades persones per intervenir en situacions de risc social. Igualment en altres casos, l'intercanvi d'informació pot estar habilitat pel consentiment exprés de les persones afectades."* (FJ III).

Als efectes que ara interessen, el tractament de determinada informació personal (com ara la targeta d'identificació sanitària, o l'identificador d'alumnat, etc), responen a unes finalitats concretes. El fet que es pugui utilitzar aquesta o altra informació personal en el context que ara ens ocupa (sistema de carpeta digital en el marc de la prestació de serveis socials), dependrà de la finalitat del tractament, tenint en compte la base jurídica corresponent per a cada cas.

Dit això, als efectes d'aquest informe, les previsions de la Proposta, en relació amb la modificació de l'article 42 LSS, no permeten considerar suficientment clara la finalitat del tractament, ni justificada la necessitat de tractar les dades a què fa referència la proposta, en relació amb el conjunt de les persones afectades, les dades de les quals es podrien arribar a tractar al sistema de carpeta digital que es objecte de la Proposta.

- En connexió amb això, també convé fer notar que el desenvolupament, concreció, i abast d'aquestes comunicacions entre la ciutadania i les administracions públiques en l'àmbit de SIS i, en concret, el desenvolupament de la carpeta digital a la que es refereix la proposta, hauria de tenir un desenvolupament normatiu clar, adequat, i que permeti a la ciutadania conèixer quin tractament es farà de la seva informació personal.

Així, no sembla que aquest desenvolupament normatiu es pugui realitzar en els termes de la previsió del que seria en nou **apartat 8** de l'article 42 LSS, examinat, segons el qual *"la creació i el funcionament del Sistema d'Informació Social s'ha de regular mitjançant ordres i instruccions del Departament de serveis socials (...)"*

- Pel que fa a la previsió del nou **apartat 6.bis**) de l'article 42 LSS, segons el qual, els "agents privats del sistema", per poder "interoperar entre ells" i accedir, sembla ser, a totes

les dades del SIS, “s’adheriran a codis de conducta inscrits a l’Autoritat Catalana de Protecció de Dades que regulin l’intercanvi de dades o altra tipus convenis d’adhesió a sistemes multilaterals d’intercanvi d’informació (...).”

És a dir, sembla que la Proposta habilitaria un accés generalitzat i indistint a qualsevol tipus d’informació personal del SIS, per part de qualsevol agent que en algun moment pugui intervenir en el sistema, pel fet que aquests agents s’adhereixin a un codi de conducta o altres mecanismes que la Proposta no aclareix.

A banda que, com ja ha fet avinent aquesta Autoritat anteriorment, en relació amb el tractament de dades en l’àmbit social (entre d’altres, en relació amb l’intercanvi d’informació entre els serveis socials i de salut, en l’Informe PD 5/2020), els accessos, intercanvis, i tractaments d’informació personal, ha de disposar d’una base jurídica adequada, ha de resultar justificat, donar compliment al principi de finalitat (en els termes que ja hem apuntat), i també al principi de minimització (art. 5.1.c) RGPD).

D’entrada, com ha quedat indicat, la normativa de protecció de dades no habilitaria un accés indiscriminat a tota la informació del SIS per part de qualsevol agent públic o privat intervinent en el sistema, com podria entendre’s que preveu la Proposta examinada.

Partint d’això, cal tenir en compte que en el cas de les entitats privades que poden participar en el sistema s’adhereixin a un Codi de Conducta, no suposa en sí mateix un element substitutiu de la corresponent base jurídica o habilitació legal (arts. 6 i, si escau, 9 de l’RGPD), per considerar aquest accés i tractament d’informació personal com ajustat a la normativa de protecció de dades. Dit d’una altra manera, l’adhesió a un Codi de Conducta (art. 40 RGPD), pot ajudar les entitats adherides en el correcte compliment de les obligacions derivades de la normativa de protecció de dades, però no substitueix aquest compliment, ni les obligacions que imposen els principis de l’RGPD, entre d’altres, el principi de finalitat o de minimització.

Per això, tampoc no es considera que la previsió de l’apartat 6.bis), examinat, s’ajusti a les exigències de la normativa de protecció de dades.

- Tampoc no és prou precisa, als efectes de la normativa de protecció de dades, la previsió de l’**apartat 11** de l’article 42 de l’LSS que, entre d’altres, fa referència a la prestació de “serveis proactius de la cartera social”. Vistes les previsions de l’LSS en relació amb l’estructura de serveis socials bàsics i especialitzats (arts. 15 i ss LSS), no és clar a quins serveis s’estaria referint la previsió de l’apartat 11, esmentat.

En línia amb el que s’ha apuntat en aquest informe, fem avinent que, als efectes de la necessitat de concretar la finalitat del tractament, tampoc no és clara la finalitat del flux informatiu (accés a les dades i comunicació a d’altres administracions que no es concreten), en l’**apartat 12** de l’article 42 LSS de la Proposta, qüestió que, en línia amb el que s’ha anat apuntant, convindria revisar.

IV

En relació amb les **previsions de la Proposta pel que fa a la Disposició Addicional setena de la Llei 2/2014**, (en endavant, DA 7), i en connexió amb les consideracions que s'han fet anteriorment en aquest informe, convé fer avinent el següent.

- D'entrada, pel que fa a la previsió de l'apartat 1 de la DA 7, val a dir que aquesta previsió ha estat objecte d'anàlisi en anteriors ocasions per part d'aquesta Autoritat, entre d'altres, e els Informes PD 4/2018, o PD 6/2018, als que ens remetem.

Partint de les consideracions ja fetes per aquesta Autoritat, cal fer notar, d'entrada, que el text de la Proposta amplia considerablement la informació personal -en bona part informació de categories especialment protegides i de col·lectius vulnerables-, que les administracions públiques estarien habilitades per a tractar, no només qualitativament, sinó quantitativament (ateses les persones que poden resultar afectades), i a això s'afegeix que la informació es pot recollir tant directament de les persones interessades, com de terceres persones o entitats.

Tenint en compte l'informe que acompanya a la consulta, i que no es disposa de la Memòria de la proposta, no es disposa d'informació suficient sobre els motius que podrien justificar la necessitat d'ampliar la informació personal objecte de tractament.

La proposta (DA 7, apartat 1), amplia la informació que es podria recollir i tractar (informació de situació laboral, resultats i qualificacions educatives, patrimoni i deutes públics i privats, judicials amb impacte econòmic o sobre l'habitatge, i les dades identificatives de subministraments bàsics...), sense que aquesta Autoritat hagi pogut disposar d'informació clara respecte la necessitat o justificació per al tractament de totes aquestes categories de dades que preveu tractar la proposta.

A això cal afegir que, a la vista de la informació disponible, el nou apartat 1 de la DA 7, també planteja dubtes substancials vinculats a la finalitat o finalitats del tractament.

En aquest punt, cal tenir en compte que caldria establir les previsions legals i els mecanismes adients per assegurar que en cada cas només es tracti, en el context del SIS, la informació personal que resulti justificada i respecte d'aquelles persones la informació d'elles quals sigui necessari tractar. Cal tenir en compte que no totes les persones ateses pel sistema de serveis socials ho són per les mateixes prestacions, òbviament i, per tant, la informació a tractar tampoc serà la mateixa.

Per exemple, resulta clar que tot i que en alguns casos disposar d'informació de les persones afectades, especialment, de categories especials, pot estar justificat, l'amplitud dels serveis socials (bàsics i especialitzats, segons la LSS), la informació personal que pot estar justificat tractar en un cas, no ho serà en un altre.

En aquest sentit, la informació que tracten els serveis socials i, als efectes que interessin, la informació del SIS, pot no ser informació de categories especials de dades, però igualment pot afectar diversos aspectes, en alguns casos íntims, de la vida de les persones i pot permetre obtenir-ne un perfil.

A la llum de la doctrina establerta tant pel Tribunal Constitucional (STC 76/2019) com del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (STJUE 8-4-2012 Digital Rights Ireland), aquesta nova norma (en el cas que ens ocupa, la Proposta estudiada, que incideix en el funcionament del SIS de forma substancial), hauria de reunir els requisits de previsibilitat o concreció dels supòsits afectats i també les garanties necessàries.

Per tot això, seria convenient clarificar les previsions normatives de la Proposta estudiada, per l'impacte que pot tenir la implementació del sistema de carpeta digital per a la protecció de dades, i els riscos derivats d'aquest tractament per altres drets i llibertats que poden veure's afectats.

Resulta especialment il·lustrativa en aquest sentit la STC 76/2019, que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 58.1 LOREG, precisament perquè aquest article de la LOREG preveia un tractament de categories especials de dades (en aquell cas dades d'ideologia) sense establir de manera clara ni els supòsits ni les condicions en que podia tenir lloc el tractament, i sense preveure garanties adequades. En aquest sentit, el Tribunal deixa clar que ha de ser la mateixa llei la que estableixi les garanties, sense que es puguin remetre a una norma reglamentària posterior o a les decisions que pugui prendre el responsable del tractament.

No només això, sinó que, recordem la necessitat de dur a terme una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades, en els termes de la normativa de protecció de dades, a la que ens remetem (art. 35 i considerant 93 RGPD).

Dit això, val a dir que la redacció actual de la DA 7 (redacció donada per l'article 163 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient), preveu com a finalitat del tractament de dades personals, per part de les administracions competents, la de "comprovar si es compleixen en tot moment les condicions necessàries per a la percepció de les prestacions i en la quantia reconeguda (...)."

Més enllà d'això, que ja està revist en l'actual DA 7 de la Llei, citada, la Proposta afegeix el que podria ser una altra finalitat del tractament, això és, "mesurar l'impacte de la intervenció social i garantir l'aplicació correcte dels fons públics destinats a fi d'evitar l'obtenció o gaudi indegut o fraudulent de les prestacions (...)."

La formulació de la DA 7, en aquest punt, no és clara, ja que sembla que es pretén ampliar les finalitats del tractament de les dades, que anirien més enllà de la mera comprovació del compliment dels requisits exigits en cada cas, per incloure, com sembla desprendre's de la Proposta, fins i tot un tractament amb una finalitat sancionadora, de persecució del frau en l'obtenció d'ajuts i prestacions, etc.

- També cal fer referència al darrer incís de l'apartat 1 de la DA 7, segons el qual:

"Així mateix s'establiran els acords necessaris amb el sistema de salut per a que es pugui compartir la informació social i sanitària rellevant de les persones ateses pels sistemes de serveis socials i de salut en el marc de les seves competències pròpies o compartides."

Cal fer avinent que la compartició i interoperabilitat dels serveis de salut i socials, en l'àmbit de Catalunya, i els reptes que això podria generar des de la normativa de protecció de

dades, ha estat objecte d'anàlisi per part d'aquesta Autoritat en ocasions anteriors (informes PD 4/2018, PD 6/2018, PD 5/2020, o PD 10/2021, entre d'altres).

Convé recordar, en aquest sentit, que el tractament de dades que es pugui donar entre els serveis socials i de salut, i la interrelació entre ambdós serveis, ha de venir determinada per una base jurídica adequada (art. 6.3 RGPD), i per un correcte compliment dels principis de finalitat i de minimització, esmentats.

Més enllà que la previsió feta respecte la compartició d'informació entre serveis de salut i socials, en els termes generals de la DA 7, resulta força inconcreta, recordem un cop més que la base jurídica que prevegi aquest tractament haurà de ser adequada als efectes de l'RGPD, en concordança de la jurisprudència del TJUE i el TEDH, en el sentit que la base jurídica haurà de ser clara i precisa, a més de previsible per als afectats.

En qualsevol cas, i vistos els termes de la Proposta, el flux informatiu entre serveis de salut i socials, com es desprèn dels informes esmentats (als que ens remetem), s'ha d'establir en normes jurídiques amb rang adequat (art. 6.3 RGPD, en connexió, si escau, amb la base jurídica de l'article 6.1.c) RGPD), i amb suficient concreció i claredat.

En conseqüència, i als efectes d'aquest informe, no sembla que la menció final de l'apartat 1 de la disposició addicional setena, que comentem, pugui entendre's com una base jurídica suficient que permeti l'intercanvi de dades de salut i socials, que la proposta no concreta.

- Pel que fa a la previsió del que seria un nou apartat 4 de la DA 7, es preveu la creació d'un registre d'individus interessats en rebre informació sobre el "sistema d'ajuts i les actualitzacions". Es preveu en aquest apartat que aquest registre incorporarà el correu electrònic i número de telèfon mòbil per rebre "informacions personalitzades a la seva situació".

Si bé es valora positivament la menció en aquest apartat a que el registre s'haurà de fer "amb les garanties legals de protecció de dades i confidencialitat", cal fer avinent que, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, caldrà clarificar l'objecte i finalitat del registre, com les categories de dades que es podran tractar en el dit registre.

En aquest sentit, cal fer avinent que si la finalitat del registre és que els ciutadans rebin informació sobre possibles ajuts que els puguin interessar, la informació que puguin aportar aquests hauria de ser la mínima imprescindible per tal que se'ls pugui oferir informació d'interès (art. 5.1.c) RGPD).

La Proposta preveu que les persones interessades poden introduir determinada informació ("socioeconòmica", segons la Proposta, sense major concreció), i també que els afectats poden autoritzar que es consulti telemàticament determinada informació. En qualsevol cas, convindria clarificar quina informació es podria introduir al registre, qui en podrà tenir accés, quines comunicacions es podran fer, etc.

Cal fer avinent que l'amplitud i poca concreció de la informació i els tractaments que es preveu realitzar no permet analitzar aspectes tan importants com la possible elaboració de perfils de les persones afectades ni les garanties que la pròpia norma hauria de contenir.

Conclusió

En atenció a la informació de què es disposa, la Proposta presentada, a incorporar a l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, no es pot considerar adequada a les previsions establertes a la corresponent normativa sobre protecció de dades de caràcter personal.

Barcelona, 25 de gener de 2023