

Informe jurídico sobre la Propuesta de modificación del artículo 42 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, así como de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público.

Antecedentes

Se presenta ante la Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrito de solicitud de informe, con carácter urgente, en relación con la propuesta de modificación del artículo 42 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, así como de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2014.

Según la solicitud, se prevé que la Propuesta pueda incorporarse al Anteproyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, que se está tramitando actualmente.

Examinada la Propuesta, que no se acompaña de la Memoria general ni de la Memoria de evaluación de impacto, sino únicamente del Informe justificativo de la propuesta, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con informe de la Asesoría Jurídico, se emite el siguiente informe:

Fundamentos Jurídicos

Y

(...)

II

La Propuesta presentada, a incorporar en el Anteproyecto de ley de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, que se encuentra en tramitación, tiene por objeto la modificación de dos normas.

Por un lado, se modifica sustancialmente el contenido del artículo 42 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (en adelante, LSS), en los siguientes términos:

“Apartado 3 bis:

La Administración competente, pondrá a disposición de los ciudadanos un sistema de carpeta digital que permita a los interesados a acceder, en cualquier momento a sus expedientes y tramitaciones ya recibir y almacenar las comunicaciones electrónicas de los agentes del sistema que se quieran comunicar. A efectos de este acceso y para la comunicación de los trámites y servicios objeto de esta Ley, todos los ciudadanos mayores de edad que reciban atención social comunicarán, en su caso, a la Administración competente una dirección de correo electrónico individual .

Todas las comunicaciones y actuaciones destinadas a los agentes del sistema se realizaron por medios electrónicos. A tal efecto, tendrán que los agentes tendrán que comunicar de tener un buzón de correo electrónico con el fin de recibir posibles comunicaciones y documentación de los ciudadanos. El despliegue y funcionamiento de la carpeta y el buzón se regulará por Orden del departamento competente en servicios sociales de acuerdo con la estrategia y los criterios para el despliegue del servicio del área privada de la Sede electrónica de la Administración de la Generalidad , establecidos por el departamento competente en atención ciudadana.

Apartado 6 bis:

Los agentes privados del sistema, de acuerdo con la normativa de protección de datos, para poder interoperar entre ellos y acceder a los datos de individuos y hogares registrados en las distintas partes del sistema público y privado, se adherirán a códigos de conducta inscritos en la Autoridad Catalana de Protección de Datos que regulen el intercambio de datos sociales u otro tipo convenios de adhesión a sistemas multilaterales de intercambio de información que garanticen la protección y confidencialidad de los datos y sus usos adecuados.

Apartado 6ter:

La Administración de la Generalidad pone a disposición de los usuarios los servicios de identificación y firma electrónica para su uso en los servicios y trámites objeto de esta ley. Los siguientes datos identificativos y de contacto se depositarán en la base de datos de contactos de la Sede electrónica de la Administración de la Generalidad para evitar errores y duplicidades y que se integrarán con Sistema de Información Social: Código CIP de la Tarjeta Sanitaria Individual, Identificador del alumnado IDALU. Asimismo todos los datos de geolocalización de direcciones de ciudadanos, servicios y equipamientos tendrán que hacerse según las bases de datos oficiales del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña, así como los códigos de identificación de vivienda del catastro. Se incorporarán al Sistema de Información Social los códigos CUPS de suministro de electricidad y gas y los códigos de contador del agua de todas las viviendas de personas registradas en el Sistema de Información Social, y que deberán ser proporcionados por las empresas suministradoras.”

Apartado 8:

La creación y funcionamiento del Sistema de Información Social debe regularse mediante órdenes e instrucciones del Departamento competente en servicios sociales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo y en coordinación con los departamentos competentes en materia de administración digital y atención ciudadana.

Apartado 9:

Se crea el Consejo de Gobernanza del Sistema de Información Social de Cataluña como órgano consultivo para velar por las condiciones de interoperabilidad del Sistema de Información Social y la mejora continua del sistema. El Consejo estará formado por representantes de los departamentos de la Generalidad competentes en servicios sociales, energía, alimentación, salud, cuidados, educación, vivienda, trabajo,

inmigración, justicia, administración digital y atención ciudadana y sociedad digital, así como del consejo de Ética en los servicios sociales de Cataluña, de las cuatro diputaciones, de la ACM, de la FMC, del ayuntamiento de Barcelona, de la Mesa del Tercer Sector, del CTTI, de la APDCat, del Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña, de Localret y de la Fundación TIC-Salut Social. El funcionamiento del Consejo se regulará mediante una Orden del Departamento competente en servicios sociales.

Apartado 10:

El consejo de ética en los servicios sociales se coordina y colabora con el Comité de ética de los Datos por el asesoramiento o el apoyo que proceda en aspectos relacionados con la ética en los usos avanzados de los datos”.

Apartado 11:

La Administración de la Generalidad debe utilizar las soluciones corporativas, sin perjuicio de los casos que, por la especificidad sectorial o por la complejidad de los datos que se gestionan, se disponga de sistemas de información o plataformas de gestión específicos. En este caso, deben garantizar la interoperabilidad con las soluciones tecnológicas de la Administración de la Generalitat.

La creación y el despliegue de los sistemas y servicios digitales específicos previstos en este artículo se realizará de acuerdo con el modelo de administración digital de la Administración de la Generalidad, en coordinación con los departamentos competentes en administración digital y atención ciudadana, especialmente por el con respecto a la prestación de los servicios proactivos de la cartera social.

Apartado 12:

Las administraciones del sector público de Cataluña competentes en las actuaciones previstas en esta ley colaborarán para poner a disposición de la ciudadanía la tramitación unificada de los procedimientos previstos en ésta cuando éstos sean de titularidad de diferentes administraciones.

Se habilita al departamento competente en servicios sociales de la Administración de la Generalidad, para acceder a los datos aportados por los titulares de actividades económicas y facilitarlos a las administraciones públicas competentes mediante la tramitación unificada.

Para prestar eficientemente los servicios sociales previstos en esta disposición, el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y el Consorcio Administración Abierta de Cataluña deben poner a disposición de los órganos de la Generalitat las soluciones tecnológicas necesarias para prestar los servicios de acuerdo con el modelo catalán de administración digital. Estos servicios se pusieron a disposición del resto de entes y agentes las soluciones tecnológicas necesarias para la tramitación unificada de los servicios sociales. En cualquier caso, los ayuntamientos pueden utilizar soluciones tecnológicas que el Consorcio Administración Abierta de Cataluña y las diputaciones ponen al alcance o bien soluciones propias, siempre que sean interoperables con los sistemas de información de la Generalitat.

Apartado 13:

Los datos del sistema de información social se integrarán de acuerdo con las previsiones y criterios establecidos en el modelo de gobierno de los datos de la Administración de la Generalidad y su sector público institucional.”

Por otra parte, la Propuesta modifica la Disposición Adicional séptima de la Ley 2/2014, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, en concreto, modifica el apartado 1, y añade nuevos apartados 4 y 5:

“El Apartado 1 quedaría redactado de la siguiente manera:

Se habilitan a las administraciones públicas competentes en materia de protección social para que puedan comprobar, de oficio y sin el consentimiento previo de las personas interesadas, los datos declarados por los solicitantes de cuyas prestaciones tengan atribuida la competencia legal o reglamentariamente y, en su caso, los datos identificativos, la situación administrativa de residencia y el parentesco, la situación de discapacidad, dependencia, la situación laboral, los resultados y calificaciones educativas, el patrimonio y las deudas públicas o privadas y los ingresos y ayudas públicas o privados percibidos y la carga de las deudas de los miembros de la unidad económica de convivencia, judiciales con impacto económico o sobre la vivienda y los datos identificativos de suministros básicos, con el fin de comprobar si se cumplen en todo momento las condiciones necesarias para la percepción de las prestaciones y en la cuantía reconocida, y con el objetivo de atender a las personas de una manera integral, abordando coordinadamente sus necesidades sociales, y poder medir el impacto de la intervención social y garantizar la aplicación correcta de los fondos públicos destinados al objeto de evitar la obtención o disfrute indebido o fraudulento de las prestaciones y de otros beneficios o ayudas económicas que puedan recibir los sujetos que participen en el Sistema o que sean beneficiarios. Asimismo, se establecerán los acuerdos necesarios con el sistema de salud para que se pueda compartir la información social y sanitaria relevante de las personas atendidas por los sistemas de servicios sociales y de salud en el marco de sus competencias propias o compartidas.

Se añade un apartado 4:

El departamento competente en derechos sociales creará un registro de individuos interesados en recibir informaciones sobre el sistema de ayudas y actualizaciones. Este registro incorporará correo electrónico y número de teléfono móvil para recibir por sistemas de mensajería electrónica informaciones personalizadas en su situación. Los ciudadanos de Cataluña que no son o han sido usuarias de servicios sociales en los términos de los puntos anteriores podrán registrarse con las garantías legales de protección de datos y confidencialidad. El registro podrá incorporar aquella información socioeconómica que voluntariamente quieran introducir a los ciudadanos y aquellos que autoricen consultar automatizadamente para mantenerla actualizada. Los ciudadanos podrán darse de baja del registro en cualquier momento y según los términos previstos por la vigente legislación de protección de datos en cada momento. La información anonimizada y agregada del registro podrá ser utilizada para estudios estadísticos y de investigación.

Se añade un apartado 5:

La Administración de la Generalidad debe utilizar las soluciones corporativas para garantizar la disponibilidad, el intercambio e interoperabilidad de los datos y la información, sin perjuicio de los casos que, por la especificidad sectorial o por la complejidad de los datos que se gestionan, se disponga de sistemas de información o plataformas de gestión específicos. El Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y el Consorcio Administración Abierta de Cataluña deben poner a disposición de los órganos de la Generalitat las soluciones tecnológicas necesarias para prestar los servicios de intercambio e interoperabilidad de los datos, de acuerdo con el modelo catalán de administración digital.

La creación y el despliegue de los sistemas y servicios digitales específicos para la interoperabilidad de los datos previstos en esta disposición se realizará de acuerdo con el modelo de administración digital de la Administración de la Generalidad, en coordinación con los departamentos competentes en administración digital.”

Desde la perspectiva del derecho a la protección de datos personales, debe tenerse en cuenta que el tratamiento de datos de carácter personal, se encuentra sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos, en concreto, del Reglamento (UE) 2016 /679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de los datos personales (RGPD). Asimismo, deben tenerse en cuenta las previsiones de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de derechos digitales (LOPDGDD).

Hay que tener presente, como punto de partida, que la configuración del sistema de información social (en adelante, SIS), que se recoge en el artículo 42 de la LSS, objeto de modificación en la Propuesta examinada, comporta el tratamiento de datos personales de colectivos de personas muy diversos (incluyendo, de forma especial, a menores de edad y colectivos de personas vulnerables), y datos de categorías y tipologías también muy diversas, en buena parte, merecedoras de una especial protección por la normativa de protección de datos (art. 9 RGPD).

En cualquier caso, el tratamiento (art. 4.2 RGPD) de la información personal que pueda derivarse de la utilización del SIS, incluyendo accesos, comunicaciones entre agentes que intervienen en la prestación de los servicios sociales, debe estar sometido al cumplimiento de los principios y garantías del RGPD, como por otra parte ya se desprende del artículo 42.3 del LSS, al que nos remitimos.

III

En relación con las **previsiones de la Propuesta con respecto al artículo 42 LSS** , es necesario realizar las siguientes consideraciones.

- En cuanto a la previsión del nuevo **apartado 3.bis)** del artículo 42 LSS, de entrada, parece que se prevé configurar un sistema de “carpeta digital”, para la comunicación de información entre los ciudadanos y “ la administración competente”, sin mayor concreción, en relación con cualquier trámite o servicio previsto en el LSS.

En conexión con ello, el nuevo **apartado 6.ter)** de la Propuesta prevé que “la Administración de la Generalidad pone a disposición de los usuarios los servicios de identificación y firma electrónica para su uso en los servicios y trámites objeto de esta Ley.”

Hay que hacer notar, de entrada, que la normativa prevé el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones a través de medios electrónicos (art. 13.a) Ley 39/2015), pero no parece que este sistema de comunicación se pueda imponer como único en el ámbito que nos ocupa, si tenemos en cuenta que, según dispone el artículo 14.1 Ley 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 aquélla en cualquier momento.”

De hecho, el propio Informe que acompaña a la Propuesta (punto 2), menciona la previsión del artículo 14.1 Ley 39/2015, y el artículo 56 del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital , en el sentido de que la posibilidad de utilizar medios digitales es un derecho de los ciudadanos, pero no el único canal de comunicación.

Hay que añadir que la literalidad del apartado 3.bis), que examinamos (tal y como se prevé en la Propuesta), lleva a entender que la posible modificación de la LSS comportaría que la interacción de la Administración con los ciudadanos se deba hacer necesariamente por medios electrónicos.

Y esto podría forzar, incluso, la previsión del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, según el cual:

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 acreditación que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios .”

No parece que la normativa pueda imponer, precisamente a determinados colectivos vulnerables, atendidos por los servicios sociales, la obligación de relacionarse con la administración por medios electrónicos. Si bien no es descartable que este canal de comunicación pueda ser incluso preferible en algunos supuestos (personas atendidas por los servicios sociales sin domicilio estable, etc.), no parece que pueda ser exigible con carácter general, al menos, sin dar canales alternativos de comunicación con la administración.

Teniendo en cuenta esto, resulta dudoso el planteamiento de la Propuesta, en el sentido de que las comunicaciones y actuaciones en el ámbito del LSS y los servicios correspondientes deba ser por esta vía, necesariamente. Más, teniendo en cuenta las dificultades que esto podría comportar en el ámbito que nos ocupa, dado que las personas afectadas, a menudo, son pertenecientes a colectivos vulnerables o que pueden tener dificultades para articular sus interrelaciones con la administración a través de medios electrónicos.

Más allá de esto, es necesario hacer especial inciso, desde la perspectiva de la protección de datos, a la necesidad de dar un cumplimiento adecuado a los principios de la normativa de protección de datos, cumplimiento que, ya avanzamos, esta Autoridad no considera que se dé en este caso, visto el contenido de la Propuesta y dada la información de la que se dispone en el momento de emitir este informe.

Al respecto, es necesario partir de la base que según el artículo 5 del RGPD:

“1. Las datos personales serán:

- a) tratados de forma 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 modo incompatible con dichas 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 histórico 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»);*
- (...).”*

Como recuerda esta Autoridad, entre otros, en los Informes PD 4/2018, PD 6/2018, o PD 5/2020, el acceso y el tratamiento por parte de las Administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales en información personal de las personas solicitantes de prestaciones y ayudas, y, en su caso, los miembros de su unidad económica de convivencia; y, en general, es un tratamiento de datos sometido a los principios y garantías de la normativa de protección de datos. La Propuesta que nos ocupa, dada la información de la que se dispone, implicaría un tratamiento de datos de todos los ciudadanos que podrían resultar afectados por la implementación de un sistema de carpeta digital en materia de servicios sociales.

Visto el tratamiento de datos que podría derivarse de la Propuesta, que podría afectar cualitativa y cuantitativamente a un número muy elevado de personas, ya unas categorías de datos que, en el contexto que nos ocupa, pueden ser en buena parte merecedoras de especial protección (art. 9 RGPD), por supuesto, como punto de partida, que la Propuesta debería incorporar con especial cuidado las exigencias de la normativa de protección de datos personales.

El RGPD establece que todo tratamiento de datos debe ser lícito (art. 5.1.a) RGPD), y establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la exigencia de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en el artículo 6 RGPD.

En el ámbito de las administraciones públicas, y en el contexto que nos ocupa, podría concurrir la base jurídica del artículo 6.1.e) RGPD para tratar determinadas categorías de datos, en la medida en que el tratamiento pretendido sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos a la Administración pública de que se trate.

Ahora bien, tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base del tratamiento indicado en

este artículo 6.1.e) del RGPD debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

Pese a que el considerante 41 del RGPD dispone 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”*, hay que tener en cuenta que lo mismo considerando establece que esto es *“sin perjuicio de los requisitos de conformidad con el ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate”*.

La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros a los que hace referencia el artículo 6.3 del RGPD requiere, en el caso del Estado Español, que la norma de desarrollo, por tratarse de un derecho fundamental, tenga rango de ley (artículo 53 CE), tal como ha recordado el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la STC 292/2000 (FJ 14).

La Propuesta que se presenta a informe parece tener la vocación de ser la “base jurídica” que debería legitimar el tratamiento de datos en el contexto de la implementación del SIS (art. 42 LSS), en materia de servicios sociales, en concreto, el tratamiento de esta nueva “carpeta digital” a la que se refiere la Propuesta.

En este punto es necesario recalcar que el propio RGPD establece los requisitos exigibles a esta “base jurídica”.

Así, de acuerdo con el citado artículo 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.”

Y, en cualquier caso (y esto resulta de especial interés en caso de que examinado), esta “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”* (considerando 41 *in fine*).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) ha manifestado reiteradamente que cualquier limitación al ejercicio de un derecho fundamental debe superar el llamado “test de límites”. Es decir, debe estar prevista en una ley, debe ser necesaria en una sociedad democrática para conseguir una finalidad legítima y debe ser proporcionada en relación con la finalidad que se pretende conseguir en cada caso (SSTEDH Amann c. Suiza, de 16.02.2000; Rotaro c. Rumanía, de 4.05.2000; Cochete c. Rumanía, de 3.06.2003; Liberty y otros c. Reino Unido, de 1.10.2008, entre otros).

En este contexto, que ya ha sido puesto de manifiesto por esta Autoridad al examinar previsiones normativas relativas al ámbito que nos ocupa (prestación de servicios sociales), cabe señalar que la Propuesta que se examina no permite conocer con claridad cuál sería el tratamiento de datos derivado de la puesta en marcha de la carpeta digital a la que se hace referencia (apartado 3.bis Propuesta), ni las finalidades propias del tratamiento.

Si nos atenemos a las previsiones de la propia normativa sectorial (LSS y Decretos 142/2010 y 365/2022, respecto a la Cartera de servicios sociales, que determina el conjunto de prestaciones de servicios, económicas y tecnológicas de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y es el instrumento que asegura el acceso a las prestaciones garantizadas de la población que las necesite), resulta evidente que el tratamiento de datos personales en el contexto de la prestación de servicios sociales, atendiendo a las diferentes tipologías de personas y colectivos afectados, a las administraciones públicas (y también a los agentes privados del sistema), implicadas, ya los diferentes servicios que se pueden prestar (servicios básicos y especializados), es cualitativa y cuantitativa muy importante, por lo que hay que asegurar la transparencia, la claridad, y la información a los afectados respecto al tratamiento de sus datos.

En este sentido, recuerda que los términos de la Propuesta (en concreto, las modificaciones que se prevén para el artículo 42 de la LSS), no permiten conocer con claridad qué flujos informativos se pueden producir, ni en relación con qué servicios o prestaciones.

Así, por ejemplo, **el apartado 3.bis)** del artículo 42, de la Propuesta, se refiere a “administración competente” sin mayor concreción. Más aún, la Propuesta tampoco especifica si se trataría de administraciones competentes en materia de servicios sociales o de otros, por lo que la falta de concreción en este punto es aún más relevante, desde la perspectiva de la protección de datos .

Teniendo en cuenta las previsiones de la normativa sectorial (LSS y decretos reguladores de la cartera de servicios sociales) son diversas las administraciones públicas implicadas en la prestación de servicios sociales, por lo que habría que clarificar qué administraciones, y en qué medida podrán acceder a información del SIS, tratarla, comunicarla, etc. Hay que hacer la misma consideración respecto a los “agentes privados” a los que se refiere, entre otros, el apartado 6.bis) de la Propuesta, respecto a los cuales tampoco se define a qué información pueden acceder o tratar.

A este respecto, debemos referirnos también al nuevo **apartado 6.ter** del artículo 42 de la Propuesta, según el cual diferentes categorías de datos se *“depositarán en la base de datos*

de contactos de la Sede electrónica de la Administración de la Generalidad para evitar errores y duplicidades y que se integrarán con Sistema de Información Social: (...)”.

Aunque la redacción de este apartado no está clara, parece que a partir de las previsiones de la Propuesta, se pretende que el SIS integre una cantidad de datos personales (identificativas, Código CIP de la Tarjeta sanitaria individual, identificador del alumnado (IDALU), “datos de geolocalización de direcciones de ciudadanos” -previsión que tampoco está claro a qué información personal se podría referir-, o códigos de suministro de electricidad, gas y agua), de forma indistinta, para cualquier persona que pueda constar en el SIS, y sin categorizar la información tratada en función o en relación con los servicios o ayudas de las que pueda ser beneficiaria una determinada persona.

Vistas estas previsiones, recuerda que la Propuesta no permite tampoco valorar el alcance del tratamiento que se podría llevar a cabo a raíz de la Propuesta. Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores, es necesario tener especial cuidado en el tratamiento de la información personal sobre situaciones de vulnerabilidad (como puede ser en el ámbito de los servicios sociales), dado el riesgo de estigmatización de las personas afectadas.

Por tanto, el tratamiento de las diferentes categorías de datos a que se refiere la Propuesta, debe responder a una finalidad legítima. A modo de ejemplo, en función del tratamiento que se pueda hacer de la información relativa a la geolocalización de domicilios -como parece apuntar la Propuesta-, y de la difusión que se realice, en su caso, se podría producir una afectación para determinados colectivos de personas vulnerables.

Desde la perspectiva de la protección de datos y, en concreto, desde la perspectiva del principio de finalidad (art. 5.1.b) RGPD), así como del principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD), es necesario tener en cuenta que los datos que puedan recogerse y tratarse en el SIS y, en su caso, en un sistema de carpeta digital al que se refiere la Propuesta, serán los que resulten adecuados en cada caso. Desde esta perspectiva, podría no ser necesario ni justificado que el sistema de carpeta digital recoja la misma información para todos los casos, ni en relación indistintamente con cualquier afectado, como parece derivarse de las previsiones de la Propuesta.

En este sentido, recordemos que esta Autoridad ha examinado el tratamiento de la tarjeta sanitaria (identificador propio del sistema de salud), en el contexto del sistema público de servicios sociales (PD 5/2016 y PD 5/2016.bis), poniendo de manifiesto que: “(...) *la legislación sanitaria y de servicios sociales puede habilitar la comunicación de determinados datos sin consentimiento de los afectados, siempre que la coordinación entre los servicios asistenciales y los servicios sociales así lo requiera respecto de personas atendidas por ambos servicios que han recibido o reciben un servicio específico que tiene alguna repercusión o impacto en su atención médica o cuando los servicios sociales deben acceder a datos de la historia clínica de determinadas personas para intervenir en situaciones de riesgo social. Igualmente en otros casos, el intercambio de información puede estar habilitado por el consentimiento expreso de las personas afectadas.*” (FJ III).”

A los efectos que ahora interesan, el tratamiento de determinada información personal (como la tarjeta de identificación sanitaria, o el identificador de alumnado, etc.), responden a unas finalidades concretas. El hecho de que pueda utilizarse esta u otra información personal en el contexto que ahora nos ocupa (sistema de carpeta digital en el marco de la

prestación de servicios sociales), dependerá de la finalidad del tratamiento, teniendo en cuenta la base jurídica correspondiente para cada caso.

Dicho esto, a efectos de este informe, las previsiones de la Propuesta, en relación con la modificación del artículo 42 LSS, no permiten considerar suficientemente clara la finalidad del tratamiento, ni justificada la necesidad de tratar los datos a los que hace referencia la propuesta, en relación con el conjunto de las personas afectadas, cuyos datos podrían llegar a tratarse en el sistema de carpeta digital que es objeto de la Propuesta.

- En conexión con ello, también conviene hacer notar que el desarrollo, concreción, y alcance de estas comunicaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas en el ámbito de SIS y, en concreto, el desarrollo de la carpeta digital en la que se refiere la propuesta, debería tener un desarrollo normativo claro, adecuado, y que permita a la ciudadanía conocer qué tratamiento se hará de su información personal.

Así, no parece que este desarrollo normativo se pueda realizar en los términos de la previsión de lo que sería en nuevo **apartado 8** del artículo 42 LSS, examinado, según el cual *“la creación y funcionamiento del Sistema de Información Social se debe regular mediante órdenes e instrucciones del Departamento de servicios sociales (...)”*

- En cuanto a la previsión del nuevo **apartado 6.bis)** del artículo 42 LSS, según el cual, los “agentes privados del sistema”, para poder “interoperar entre ellos” y acceder, parece ser, a todos los datos del SIS, “se adherirán a códigos de conducta inscritos en la Autoridad Catalana de Protección de Datos que regulen el intercambio de datos u otro tipo convenios de adhesión a sistemas multilaterales de intercambio de información (...)”

Es decir, parece que la Propuesta habilitaría un acceso generalizado e indistinto a cualquier tipo de información personal del SIS, por parte de cualquier agente que en algún momento pueda intervenir en el sistema, debido a que estos agentes se adhieran a un código de conducta u otros mecanismos que la Propuesta no aclara.

Aparte de que, como ya ha recogido esta Autoridad anteriormente, en relación con el tratamiento de datos en el ámbito social (entre otros, en relación con el intercambio de información entre los servicios sociales y de salud, Informe PD 5/2020), los accesos, intercambios, y tratamientos de información personal, debe disponer de una base jurídica adecuada, debe resultar justificado, dar cumplimiento al principio de finalidad (en los términos que ya hemos apuntado), y también al principio de minimización (art. 5.1.c) RGPD).

De entrada, como ha quedado indicado, la normativa de protección de datos no habilitaría un acceso indiscriminado a toda la información del SIS por cualquier agente público o privado interviniente en el sistema, como podría entenderse que prevé la Propuesta examinada.

Partiendo de ello, debe tenerse en cuenta que en el caso de las entidades privadas que pueden participar en el sistema se adhieran a un Código de Conducta, no supone en sí mismo un elemento sustitutivo de la correspondiente base jurídica o habilitación legal (arts 6 y, en su caso, 9 del RGPD), por considerar este acceso y tratamiento de información personal como ajustado a la normativa de protección de datos. Dicho de otro modo, la

adhesión a un Código de Conducta (art. 40 RGPD), puede ayudar a las entidades adheridas en el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa de protección de datos, pero no sustituye a este cumplimiento, ni las obligaciones que imponen los principios del RGPD, entre otros, el principio de finalidad o minimización.

Por eso, tampoco se considera que la previsión del apartado 6.bis), examinado, se ajuste a las exigencias de la normativa de protección de datos.

- Tampoco es suficientemente precisa, a efectos de la normativa de protección de datos, la previsión del **apartado 11** del artículo 42 del LSS que, entre otros, hace referencia a la prestación de “servicios proactivos de la cartera social”. Vistas las previsiones del LSS en relación con la estructura de servicios sociales básicos y especializados (arts. 15 y ss LSS), no está claro a qué servicios se estaría refiriendo la previsión del apartado 11, mencionado.

En línea con lo que se ha apuntado en este informe, recuerda que, a los efectos de la necesidad de concretar la finalidad del tratamiento, tampoco está clara la finalidad del flujo informativo (acceso a los datos y comunicación a otras administraciones) que no se concretan), en el **apartado 12** del artículo 42 LSS de la Propuesta, cuestión que, en línea con lo apuntado, convendría revisar.

IV

En relación con las **previsiones de la Propuesta con respecto a la Disposición Adicional séptima de la Ley 2/2014**, (en lo sucesivo, DA 7), y en conexión con las consideraciones que se han hecho anteriormente en este informe, conviene revertir lo siguiente.

- De entrada, en cuanto a la previsión del apartado 1 de la DA 7, cabe decir que esta previsión ha sido objeto de análisis en anteriores ocasiones por parte de esta Autoridad, entre otros, Informes PD 4/2018, o PD 6/2018, a los que nos remitimos.

Partiendo de las consideraciones ya hechas por esta Autoridad, cabe destacar, de entrada, que el texto de la Propuesta amplía considerablemente la información personal -en buena parte información de categorías especialmente protegidas y de colectivos vulnerables-, que las administraciones públicas estarían habilitadas para tratar, no sólo cualitativamente, sino cuantitativamente (atendidas a las personas que pueden resultar afectadas), a lo que se añade que la información se puede recoger tanto directamente de las personas interesadas, como de terceras personas o entidades.

Teniendo en cuenta el informe que acompaña a la consulta, y que no se dispone de la Memoria de la propuesta, no se dispone de suficiente información sobre los motivos que podrían justificar la necesidad de ampliar la información personal objeto de tratamiento.

La propuesta (DA 7, apartado 1), amplía la información que se podría recoger y tratar (información de situación laboral, resultados y calificaciones educativas, patrimonio y deudas públicas y privadas, judiciales con impacto económico o sobre la vivienda, y los datos

identificativas de suministros básicos...), sin que esta Autoridad haya podido disponer de información clara respecto a la necesidad o justificación para el tratamiento de todas estas categorías de datos que prevé tratar la propuesta.

A esto hay que añadir que, a la vista de la información disponible, el nuevo apartado 1 de la DA 7 también plantea dudas sustanciales vinculadas a la finalidad o finalidades del tratamiento.

En este punto, hay que tener en cuenta que habría que establecer las previsiones legales y los mecanismos adecuados para asegurar que en cada caso sólo se trate, en el contexto del SIS, la información personal que resulte justificada y respecto de aquellas personas la información de las que sea necesario tratar. Hay que tener en cuenta que no todas las personas atendidas por el sistema de servicios sociales lo son por las mismas prestaciones, obviamente y, por tanto, la información a tratar tampoco será la misma.

Por ejemplo, resulta claro que aunque en algunos casos disponer de información de las personas afectadas, especialmente, de categorías especiales, puede estar justificado, la amplitud de los servicios sociales (básicos y especializados, según la LSS), la información personal que puede estar justificado tratar en un caso, no lo será en otro.

En este sentido, la información que tratan los servicios sociales y, a los efectos que interesan, la información del SIS, puede no ser información de categorías especiales de datos, pero igualmente puede afectar a diversos aspectos, en algunos casos íntimos, de la vida de las personas y puede permitir obtener un perfil.

A la luz de la doctrina establecida tanto por el Tribunal Constitucional (STC 76/2019) como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE 8-4-2012 Digital Rights Ireland), esta nueva norma (en caso de que nos ocupa, la Propuesta estudiada, que incide en el funcionamiento del SIS de forma sustancial), debería reunir los requisitos de previsibilidad o concreción de los supuestos afectados y también las garantías necesarias.

Por todo ello, sería conveniente clarificar las previsiones normativas de la propuesta estudiada, por el impacto que puede tener la implementación del sistema de carpeta digital para la protección de datos, y los riesgos derivados de este tratamiento por otros derechos y libertades que pueden verse afectados.

Resulta especialmente ilustrativa en este sentido la STC 76/2019, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 58.1 LOREG, precisamente porque este artículo de la LOREG preveía un tratamiento de categorías especiales de datos (en ese caso datos de ideología) sin establecer de forma clara ni los supuestos ni las condiciones en que podía tener lugar el tratamiento, y sin prever garantías adecuadas. En este sentido, el Tribunal deja claro que debe ser la propia ley la que establezca las garantías, sin que puedan remitirse a una norma reglamentaria posterior o a las decisiones que pueda tomar el responsable del tratamiento.

No sólo eso, sino que, recordamos la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto relativa a la protección de datos, en los términos de la normativa de protección de datos, a la que nos remitimos (art. 35 y considerando 93 RGPD).

Dicho esto, cabe decir que la redacción actual de la DA 7 (redacción dada por el artículo 163 de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación de el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente), prevé como finalidad del tratamiento de datos personales, por parte de las administraciones competentes, la de “comprobar si se cumplen en todo momento las condiciones necesarias para la percepción de las prestaciones y en la cuantía reconocida (...)”.

Más allá de eso, que ya está revisto en la actual DA 7 de la Ley, citada, la Propuesta añade lo que podría ser otra finalidad del tratamiento, esto es, “medir el impacto de la intervención social y garantizar aplicación correcta de los fondos públicos destinados a fin de evitar la obtención o disfrute indebido o fraudulento de las prestaciones (...)”.

La formulación de la DA 7, en este punto, no está clara, ya que parece que se pretende ampliar las finalidades del tratamiento de los datos, que irían más allá de la mera comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso, por incluir, cómo parece desprenderse de la Propuesta, incluso un tratamiento con una finalidad sancionadora, de persecución del fraude en la obtención de ayudas y prestaciones, etc.

- También es necesario hacer referencia al último inciso del apartado 1 de la DA 7, según el cual:

"Asimismo se establecerán los acuerdos necesarios con el sistema de salud para que se pueda compartir la información social y sanitaria relevante de las personas atendidas por los sistemas de servicios sociales y de salud en el marco de sus competencias propias o compartidas."

Es necesario recalcar que la compartición e interoperabilidad de los servicios de salud y sociales, en el ámbito de Cataluña, y los retos que esto podría generar desde la normativa de protección de datos, ha sido objeto de análisis por parte de esta Autoridad en ocasiones anteriores (informes PD 4/2018, PD 6/2018, PD 5/2020, o PD 10/2021, entre otros).

Conviene recordar, en este sentido, que el tratamiento de datos que se pueda dar entre los servicios sociales y de salud, y la interrelación entre ambos servicios, debe venir determinada por una base jurídica adecuada (art. 6.3 RGPD), y por un correcto cumplimiento de los principios de finalidad y de minimización, citados.

Más allá de que la previsión hecha respecto a la compartición de información entre servicios de salud y sociales, en los términos generales de la DA 7, resulta bastante inconcreta, recordemos una vez más que la base jurídica que prevea este tratamiento deberá ser adecuada a los efectos del RGPD, en concordancia de la jurisprudencia del TJUE y el TEDH, en el sentido de que la base jurídica deberá ser clara y precisa, además de previsible para los afectados.

En cualquier caso, y vistos los términos de la Propuesta, el flujo informativo entre servicios de salud y sociales, como se desprende de dichos informes (a los que nos remitimos), debe establecerse en normas jurídicas con rango adecuado (art. 6.3 RGPD, en conexión, en su caso, con la base jurídica del artículo 6.1.c) RGPD), y con suficiente concreción y claridad.

En consecuencia, ya efectos de este informe, no parece que la mención final del apartado 1 de la disposición adicional séptima, que comentamos, pueda entenderse como una base jurídica suficiente que permita el intercambio de datos de salud y sociales, que la propuesta no concreta.

- En cuanto a la previsión de lo que sería un nuevo apartado 4 de la DA 7, se prevé la creación de un registro de individuos interesados en recibir información sobre el "sistema de ayudas y actualizaciones". Se prevé en este apartado que este registro incorporará el correo electrónico y número de teléfono móvil para recibir "informaciones personalizadas en su situación".

Si bien se valora positivamente la mención en este apartado a que el registro se tendrá que hacer "con las garantías legales de protección de datos y confidencialidad", cabe señalar que, desde la perspectiva de la protección de datos personales, habrá que clarificar el objeto y finalidad del registro, como las categorías de datos que se podrán tratar en dicho registro.

En este sentido, es necesario recalcar que si la finalidad del registro es que los ciudadanos reciban información sobre posibles ayudas que les puedan interesar, la información que puedan aportar éstas debería ser la mínima imprescindible para que se les pueda ofrecer información de interés (art. 5.1.c) RGPD).

La Propuesta prevé que las personas interesadas pueden introducir determinada información ("socioeconómica", según la Propuesta, sin mayor concreción), así como que los afectados pueden autorizar que se consulte telemáticamente determinada información. En cualquier caso, convendría clarificar qué información se podría introducir en el registro, quién podrá tener acceso, qué comunicaciones se podrán hacer, etc.

Es necesario recalcar que la amplitud y poca concreción de la información y los tratamientos que se prevé realizar no permite analizar aspectos tan importantes como la posible elaboración de perfiles de las personas afectadas ni las garantías que la propia norma debería contener.

Conclusión _

En atención a la información de que se dispone, la Propuesta presentada, a incorporar al Anteproyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, no puede considerarse adecuada a las previsiones establecidas en la correspondiente normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Barcelona, 25 de enero de 2023