

I

El consultante expone en su consulta que la Asociación EAPN-Madrid es una asociación de 85 entidades no lucrativas cuyo principal objetivo es la lucha contra la exclusión social y la pobreza, y servir de nexo entre los distintos miembros de la Asociación con el fin de mantener contactos, coordinarse, intercambiar experiencias, cualificar a sus miembros, y elaborar proyectos comunes.

Expone que para poder acceder a las distintas ayudas que conceden las Administraciones Públicas a las personas vulnerables, estas necesitan un “certificado de vulnerabilidad”, que es un documento por el cual los ciudadanos certifican su situación económica precaria, y que todas las entidades integrantes de EAPN-Madrid recaban información de los ciudadanos vulnerables que acuden a ellas con el objeto de obtener el certificado de vulnerabilidad, siendo siempre la misma información. Así, si un ciudadano en situación de vulnerabilidad acudiera a varias de estas entidades, en función del ámbito de actuación de cada una de ellas, todas estas entidades les solicitarán la misma información.

A tal fin, añade, EAPN-Madrid está desarrollando una plataforma online que sirva de herramienta de diagnóstico de la vulnerabilidad social (en adelante, Plataforma), para que las entidades integrantes puedan hacer uso de ellas en la obtención de información de los ciudadanos para diagnosticar su vulnerabilidad social.

Esta Plataforma tendrá en cuenta nueve dimensiones que engloban una batería de 158 indicadores. Las dimensiones que se analizarán son las siguientes:

- Vivienda y alojamiento.
- Salud.
- Factores estructurales.
- Habilidades personales y sociales.
- Derechos civiles y políticos.
- Situación económica.
- Situación educativa y formativa.
- Situación ocupacional.

- Situación personal y familiar.

Se pretende además que cuando un ciudadano ya haya acudido a una de estas entidades integrantes y ya haya aportado la información requerida, no sea necesario que, cuando acuda de nuevo a otra entidad integrante de EAPN-Madrid, tenga que aportar de nuevo la misma información, sino que la nueva entidad pueda, con autorización del ciudadano, hacer uso de la información ya aportada a través de la Plataforma en la entidad primera.

A continuación, la consulta expone las diferentes alternativas posibles que podría ocupar EAPN en dichos tratamientos: ya como responsable, o como encargado del tratamiento, o como corresponsable, e inquiriere sobre las posibles bases legitimadoras del tratamiento expuesto y sobre las consecuencias de que dichos tratamientos incluirán categorías especiales de datos personales, por lo que no bastaría con disponer de una base legitimadora, sino que es necesario que se dé alguna de las excepciones previstas en la normativa de protección de datos.

En consecuencia, las consultas que plantea son:

- 1. ¿Qué roles (en materia de protección de datos) tendrían EAPN-Madrid y las asociaciones integrantes en el funcionamiento de una plataforma online que permitiera obtener, analizar y compartir la información necesaria para obtener un certificado de vulnerabilidad?*
- 2. En función de lo anterior, ¿qué bases legitimadoras y excepciones serían aplicables para que las entidades integrantes y, en su caso, EAPN-Madrid, pudieran obtener, analizar y compartir la información necesaria para obtener un certificado de vulnerabilidad?*

II

En primer lugar, cabe partir de la consideración de que lo que se denomina en la consulta “certificado de vulnerabilidad” parece ser un documento expedido por estas entidades a las que se refiere la consulta para que las personas que la han obtenido las presenten a su vez ante la distintas Administraciones Públicas que ofrecen ayudas sociales para así demostrar que están incluidas en el objeto de la citada ayuda. No estaríamos, por lo tanto, en estos casos, ante el examen de los tratamientos llevados a cabo por la Administración en el ejercicio de sus poderes públicos o en cumplimiento de obligaciones legales (art. 6.1.c) o 6.1.e) del RGPD), y no se menciona en la consulta ninguna norma que imponga a la EAPN o sus entidades asociadas una obligación legal de dichos tratamientos, por lo que estas bases jurídicas (art. 6.1.c) o e) RGPD no parecen aplicables).

Esta Agencia desconoce, por otra parte, la concreta relación jurídica que una a las personas solicitantes con las entidades solicitantes para que estas procedan a expedir el denominado “certificado de vulnerabilidad”, pero tampoco se expresa en la consulta que exista ningún tipo de relación contractual entre ellas, sino que al parecer dichos tratamientos de datos se basan en el consentimiento de la persona. No parecen aplicables, por último, las bases de legitimación de los apartados d) y f) del art. 6.

En consecuencia, y de la información proporcionada por el consultante, la base legitimadora de los tratamientos de datos personales para las finalidades expuestas en la consulta sería el consentimiento de las personas interesadas, conforme al art. 6.1.a) RGPD, por lo que se aplicarían todos los preceptos previstos para ello en el RGPD, y entre ellos el art. 7 en cuanto a las condiciones del consentimiento.

III

En cuanto a los tratamientos de datos personales de categorías especiales, la consulta no especifica claramente qué categorías de datos personales se incluirían en estos supuestos, si bien señala las “nueve dimensiones” (que engloban 158 indicadores) que se analizarán. Lo cierto es que la consulta especifica que se han de tratar datos de categorías especiales.

En ese caso, y como continuación al comentario inicial en este informe, no parece que los tratamientos de datos se lleven a cabo por las entidades integrantes de EAPN por imponerlo así, con carácter específico, una norma jurídica (que sí lo sería, como ya se ha expuesto, para los tratamientos que lleven a cabo las Administraciones Públicas para la concesión de las ayudas sociales), por lo que no serían aplicables las letras b), g), h) i) del apartado 2 del art. 9 RGPD. Tampoco parecen aplicables las letras c) -no se plantea en ningún caso una falta de capacidad del interesado-; d) -la finalidad de la consultante no parece ser de índole “política, filosófica, religiosa o sindical”, como podría ser una confesión religiosa, partido político etc.-; e); f); o j); por lo que sólo quedaría como excepción que permitiría el tratamiento de los datos personales de categorías especiales, el consentimiento del interesado, en la letra a) del art. 9.2 RGPD.

Ahora bien, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) establece que de entre las distintas categorías de datos especialmente protegidos del art. 9.1 RGPD (*datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de*

*manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física), hay algunos que, conforme permite el art. 9.2.a) RGPD, el legislador español ha considerado que **el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos cuya finalidad principal sea identificar su ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico***

No parece, en principio, -cuestión esta que deberá en cualquier caso especificar el responsable del tratamiento en su Registro de las actividades de tratamiento conforme al art. 30 RGPD- que la finalidad “principal” de estos tratamientos sean la de identificar ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico. La finalidad de estos tratamientos sería más bien la de proporcionar ayuda, consejo, etc. para la obtención de ayudas sociales mediante el denominado “certificado de vulnerabilidad” que posteriormente, tal y como expone la consulta, se presentará a las autoridades públicas encargadas por la ley de otorgar dichas ayudas. Por lo tanto, y a la vista de la exposición del consultante, cabe entender que la excepción de la letra a) del art. 9.2, en relación con el art. 9.1 LOPDGGDD, sería aplicable al tratamiento de los datos personales de categoría especial en estos tratamientos.

Es necesario mencionar, de todos modos, que no todo dato personal -lo que incluye, por supuesto, datos de categorías especiales- ha de considerarse necesario en todo caso para estos tratamientos propuestos. Como todo tratamiento de datos personales, el presentado a consulta ha de cumplir los principios relativos al tratamiento que se relacionan en el art. 5.1 RGPD, entre ellos el de *minimización de datos* (letra c)), por lo que si cualquier dato tratado no fuera *adecuado[.], pertinente[.] y limitado[.] a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados*, dicho tratamiento sería contrario al RGPD. Conforme al art. 5.2 RGPD, el responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y ha de ser capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»), por lo que corresponderá a este, en el diseño del tratamiento, la justificación de por qué un determinado dato personal será necesario para dicho tratamiento.

IV

En lo relativo a -en palabras de la consulta- roles que desempeñaría en estos tratamientos la consultante -responsable, encargado, corresponsable-, hay que partir de la definición de «responsable del tratamiento» o «responsable» que se contiene en el art. 4.7 RGPD: la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; (...).

El tratamiento lo describe la consulta como “una plataforma online que permita obtener, analizar y compartir la información necesaria para obtener un certificado de vulnerabilidad”, añadiendo que el diseño de la plataforma corresponde a EAPN-Madrid que ha de servir como “herramienta de diagnóstico de la vulnerabilidad social” con el fin de “baremar las situaciones individuales de vulnerabilidad (...)”.

En torno al concepto de “responsable del tratamiento” y al citado art. 4.7 RGPD hay una abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que nos permite analizar esta figura.

En primer lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apartado 25 de la STJUE de 27 de febrero de 2025, C-638/23) se desprende que esta disposición (el art. 4.7 RGPD) tiene por objeto garantizar, mediante una definición amplia del concepto de «responsable del tratamiento», una protección eficaz y completa de los interesados (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, C-683/21, EU:C:2023:949, apartado 29, y de 5 de diciembre de 2023, Deutsche Wohnen, C-807/21, EU:C:2023:950, apartado 40). Al concepto de responsable del tratamiento ha de dársele por tanto una definición “amplia” para proteger los derechos de los interesados.

Por ello, y conforme al apartado 27 de la misma STJUE de 27 de febrero de 2025, C-638/23, para determinar si una persona o entidad debe ser calificada de «responsable del tratamiento», en el sentido del art. 4.7 RGPD, es preciso averiguar si esa persona o entidad determina, *sola o junto con otros*, los fines y medios del tratamiento (...).

Al hacer mención de que alguien determina los fines y medios del tratamiento de datos personales “solo o junto con otros”, dicho concepto no se remite necesariamente a una única entidad, sino que puede aludir a varios actores que participen en ese tratamiento, cada uno de los cuales estará por tanto sujeto a las disposiciones aplicables en materia de protección de datos (sentencia TJUE de 7 de marzo 2024, C-604/22, apartado 56).

Asimismo, el Tribunal de Justicia ha considerado que una persona física o jurídica que, *atendiendo a sus propios objetivos*, **influye** en el tratamiento de datos personales y participa, por ello, en la determinación de los fines y los medios de dicho tratamiento puede ser considerada responsable del tratamiento en el sentido del artículo 4, punto 7, del RGPD (véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, apartado 68). Así, de conformidad con el artículo 26, apartado 1, del RGPD, existen «**corresponsables del tratamiento**» cuando dos o más responsables del tratamiento determinen conjuntamente los fines y medios del tratamiento (sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės

sveikatos centras, C-683/21, EU:C:2023:949, apartado 40). Sentencia TJUE de 7 de marzo 2024, C-604/22, apartado 57).

A este respecto, si bien cada corresponsable del tratamiento debe responder de manera independiente a la definición de «responsable del tratamiento» del artículo 4, punto 7, del RGPD, la existencia de una responsabilidad conjunta *no supone necesariamente que, con respecto a un mismo tratamiento de datos personales, los diversos agentes tengan una responsabilidad equivalente*. Bien al contrario, los agentes pueden estar implicados en distintas etapas del tratamiento y en distintos grados, de modo que el nivel de responsabilidad de cada uno de ellos debe evaluarse teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes del caso concreto. Además, la responsabilidad conjunta de varios agentes respecto a un mismo tratamiento en virtud de dicho precepto no presupone que cada uno de ellos tenga acceso a los datos personales en cuestión (véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, apartados 66 y 69 y jurisprudencia citada). Apartado 58 de la sentencia C-604/22.

La participación en la determinación de los fines y medios del tratamiento puede adoptar distintas formas y resultar tanto de una **decisión común** adoptada por dos o más entidades **como de decisiones convergentes** de esas entidades. En este último caso, dichas decisiones deben complementarse, de modo que cada una de ellas tenga un efecto concreto en la determinación de los fines y medios del tratamiento. En cambio, no puede exigirse que exista un acuerdo formal entre dichos responsables del tratamiento en cuanto a los fines y medios del tratamiento (sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, C-683/21, EU:C:2023:949, apartados 43 y 44). Apartado 59 sentencia C-604/22.

En el caso sometido a consulta, parece que EAPN-Madrid influye, atendiendo a sus propios objetivos, en las operaciones de tratamiento de datos personales de que se trata y determina, por ello, junto con sus miembros, los fines y los medios de tales operaciones. De ello se deduce que debe ser considerada «corresponsable del tratamiento», en el sentido de los artículos 4, punto 7, y 26, apartado 1, del RGPD (véanse apartados 64 y 68 de la sentencia C-604/22).

El Tribunal de Justicia ya ha declarado que cualquier persona física o jurídica que, atendiendo a sus propios objetivos, influya en el tratamiento de tales datos y participe, por tanto, en la determinación de los fines y los medios del tratamiento puede ser considerada responsable de dicho tratamiento. A este respecto, no es necesario que los fines y los medios del tratamiento se determinen mediante instrucciones por escrito o consignas impartidas por el responsable del tratamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, apartados 67 y 68) ni

que este haya sido designado formalmente como tal. (Apartado 30 de la sentencia TJUE de 5 de diciembre de 2023, C-683/21).

Es cierto que, en virtud del artículo 26, apartado 1, del RGPD, interpretado a la luz del considerando 79 de este, los corresponsables del tratamiento deben determinar de modo transparente y de mutuo acuerdo sus responsabilidades respectivas en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por dicho Reglamento. Sin embargo, la existencia de tal acuerdo no constituye un requisito previo para que dos o más entidades sean calificadas de corresponsables del tratamiento, **sino una obligación que dicho artículo 26, apartado 1, impone a los corresponsables del tratamiento, una vez calificados de tales**, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del RGPD que les incumben. Así pues, esta calificación se deriva del mero hecho de que varias entidades hayan participado en la determinación de los fines y medios del tratamiento. (apartado 45 de la sentencia TJUE de 5 de diciembre de 2023, C-683/21).

En consecuencia de lo expuesto, y a la vista de las características del tratamiento planteado, cabe entender que EAPN-Madrid, atendiendo a sus propios objetivos, influye en el tratamiento de datos personales y participa, por ello, en la determinación de los fines y los medios de dicho tratamiento, y puede ser considerada responsable del tratamiento, y más específicamente, que EAPN-Madrid, junto con sus entidades integrantes, cabe considerarlos «corresponsables del tratamiento» pues determinan conjuntamente, en el sentido que se desprende de las sentencias citadas, los fines y medios del tratamiento.