

CNS 21/2009

Dictamen en relación con la consulta planteada por la Administración autonómica referida al tratamiento de datos de los planes de autoprotección y al servicio de atención de llamadas de urgencia mediante el número de teléfono 112

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de un departamento de la Administración autonómica competente en materia de protección civil (en adelante, el Departamento), en el que se solicita que la Agencia emita un dictamen para valorar y dar respuesta a varias cuestiones relacionadas con el tratamiento de datos personales.

En concreto, en el marco de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, y de la regulación de los planes de autoprotección, se solicita la opinión de la Agencia respecto al uso que se puede hacer de los datos contenidos en el Registro General de Planes de Protección Civil (en adelante, RGPPC). Se plantea asimismo si dichos datos son consultables por parte de particulares con algún interés concreto.

En la consulta también se solicita la opinión de la Agencia Catalana de Protección de Datos en relación con el servicio de atención de llamadas de urgencia mediante el número telefónico 112. Concretamente, viendo el régimen sancionador que se establece en la Ley 9/2007, de 30 de julio, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 en Cataluña, se cuestiona si la Dirección General de Policía puede recurrir a los datos que están en poder del Departamento para localizar al propietario del teléfono que utiliza inadecuadamente el servicio de urgencia.

Una vez analizada la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

(...)

II

En primer lugar, analizaremos las cuestiones que se plantean en relación con los datos contenidos en los planes de autoprotección y el RGPPC.

Dentro del marco normativo que resulta relevante para la consulta, hay que citar la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña. Dicha Ley de Protección Civil se inspira, entre otros, en el principio de responsabilidad pública y autoprotección (artículo 2) y establece la obligación de adoptar determinadas medidas de autoprotección, obligación que se impone a las personas, a las empresas i, en general, a las entidades y organismos que desarrollan actividades que pueden generar situaciones de grave riesgo colectivo, de catástrofe o de calamidad pública, así como a los centros e instalaciones, públicos y privados, que pueden resultar afectados de forma especialmente grave por situaciones de este carácter (artículo 7).

Tal como se expone en la consulta, el artículo 19 de la misma ley prevé la existencia de los planes de autoprotección. En concreto, se prevé lo siguiente:

- "1. Los planes de autoprotección prevén, para determinados centros, empresas e instalaciones, las emergencias que pueden producirse como consecuencia de su propia actividad y las medidas de respuesta ante situaciones de riesgo, catástrofes y calamidades públicas que puedan afectarles.
2. Las personas físicas y jurídicas y los responsables de los centros e instalaciones indicados en el artículo 7 están obligados a adoptar y mantener planes de autoprotección, en los términos fijados por reglamento. Estos planes de autoprotección deben establecer, junto a los riesgos generados por su propia actividad, la relación de coordinación con planes territoriales, especiales y específicos que les afecten."

Además, se ha de tener en cuenta lo que dispone la Orden, de 11 de enero de 2006, de regulación del RGPPC, según la cual dicho Registro tiene como finalidad la inscripción de los planes de protección civil aprobados por la Generalitat y de los homologados por la Comisión de Protección Civil de Cataluña.

En relación con la protección de datos, es necesario centrar el ámbito de actuación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), y hacer algunas consideraciones generales en relación con la aplicación de dicha ley en el caso que nos ocupa.

Teniendo en cuenta que son *datos personales* cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a) de la LOPD), está claro que, para empezar, los datos de personas físicas relacionadas con los planes de autoprotección que consten en la documentación que conforma dichos planes, porque por ejemplo actúan en nombre de una empresa o la representan, se hallan protegidos por la normativa de protección de datos, en concreto por la LOPD, y, por lo tanto, cualquier utilización o tratamiento que se haga de dichos datos tendrá que someterse a los principios y garantías de dicha ley, que se mencionarán más adelante.

La consulta se centra, especialmente, en aquellos datos de personas relacionadas con la actividad que tienen alguna función en el plan de autoprotección, principalmente, en los datos identificativos (como por ejemplo nombre y apellidos, teléfonos, direcciones, etc.). Concretamente, se mencionan "los datos que figuran en los planes de autoprotección [datos sobre la actividad y datos de las personas de la actividad con alguna función en el plan o durante la emergencia (direcciones, teléfonos, etc.)]".

En lo que respecta a los datos a los que se refiere la consulta, conviene citar también la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo). En dicha Norma se indica que en los planes de autoprotección se deberá designar a una persona como responsable única para la gestión de las actuaciones encaminadas a la prevención y el control de riesgos (punto 3.3.2) y, en lo que concierne al contenido mínimo del plan, se alude a la identificación de los titulares de la actividad (nombre y/o razón social, dirección postal, teléfono y fax) y al nombre del director del plan de autoprotección y del director o directora del plan de actuación en emergencia (anexo II). Teniendo en cuenta que se trata de un contenido mínimo, no se descarta que pueda haber, además, datos de contacto de otras personas físicas que deberán intervenir en caso de emergencia o, tal como se indica en la consulta, que tienen alguna función en el plan.

Según se desprende de la normativa aplicable, en el RGPPC se puede gestionar también información relativa a personas jurídicas e información o datos sobre la actividad de las mismas, que figurarán igualmente en la documentación de los planes y que, si procede, se inscribirán en el Registro. Es importante destacar que la información o datos de personas jurídicas quedan fuera del ámbito de aplicación de la LOPD. En este sentido, conviene mencionar el Reglamento de Desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, (en adelante, RLOPD), que en su artículo 2.2 prevé que el propio RLOPD no es aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas. Además, el artículo 2.2 del RLOPD, añade que:

"Este reglamento no será aplicable (...) a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales."

Esta previsión del artículo 2.2, en definitiva, sólo supone la no aplicación del RLOPD a los mencionados "directorios de empresa" en relación, exclusivamente, con los datos personales que el propio artículo enumera en una lista cerrada. Sin embargo, en el caso que nos ocupa no parece que nos hallemos ante este supuesto. A pesar de que ni la Ley 4/1997, de Protección Civil de Cataluña, ni la Orden de 11 de enero de 1996, citadas, relacionan de forma exhaustiva la lista de datos personales que se tratan en relación con los planes de autoprotección, por lo que se deduce de la consulta no se puede descartar que se tengan que tratar más datos de los previstos en el artículo 2.2, citado, como por ejemplo teléfonos o direcciones particulares, entre otros.

Así pues, en caso de que la consulta se refiera al tratamiento de estos o de otros datos personales que no figuren en la lista cerrada del artículo 2.2 del RLOPD, habrá que concluir que la previsión de dicho artículo no es aplicable y, en consecuencia, que el RLOPD y la LOPD resultan de plena aplicación a los datos objeto de consulta. Incluso en el caso en que los datos personales tratados fueran, exclusivamente, los referidos en el artículo 2.2 del RLOPD, se recomienda valorar la conveniencia de aplicar igualmente la normativa de protección de datos, con el fin de garantizar suficientemente cualquier utilización o tratamiento posteriores de los datos personales.

Es importante mencionar también la posibilidad de que, a raíz del tratamiento que se debe hacer en relación con los planes de autoprotección, se produzca el tratamiento de datos de empresarios individuales. En este caso, también conviene hacer referencia al RLOPD, que en su artículo 2.3 dispone que:

"Asimismo, los datos relativos a empresarios individuales, cuando hagan referencia a ellos en su calidad de comerciantes, industriales o navieros, también se entenderán excluidos del régimen de aplicación de la protección de datos de carácter personal."

La interpretación que se haga de esta previsión del RLOPD no puede contradecir lo que se pueda desprender de la propia LOPD y, por lo tanto, se tendrá que hacer una interpretación restrictiva del mencionado artículo 2.3 para evitar que determinados supuestos de tratamiento de datos de carácter personal queden fuera del control de la normativa de protección de datos. Este artículo vincula la exclusión de los datos de empresarios individuales de su régimen de aplicación, a la finalidad para la que se utilicen los datos. Es decir, la exclusión sólo opera mientras los datos del empresario individual se utilicen en un contexto que se pudiera calificar de estrictamente profesional.

En caso de que la información relativa a los empresarios individuales se utilizara posteriormente fuera del contexto de las finalidades del RGPPC, y se llegara a utilizar para conocer información sobre el propio sujeto organizado en forma de empresa, sí resultará de aplicación la LOPD, así como el resto de la normativa de protección de datos de carácter personal. En el momento en que los datos del propio empresario individual, en tanto que persona física, puedan ser utilizados fuera del contexto propio del tratamiento objeto de consulta, sería necesario considerar la aplicación de la LOPD a dicho tratamiento. En definitiva, la imposibilidad práctica, en muchos casos, de discernir entre la información que corresponde a la empresa y la información que corresponde al individuo, refuerza la conveniencia de tener en cuenta la normativa de protección de datos en relación con los datos de empresarios individuales que se puedan tratar en el contexto de la consulta formulada.

III

Viendo cuál es, en términos generales, el ámbito de aplicación de la LOPD y del RLOPD, y teniendo en cuenta que en el contexto de la consulta formulada nos encontramos ante lo que hemos calificado de tratamiento de datos personales, conviene decir que la normativa de protección de datos implica la carga, para el responsable del tratamiento de los datos, de cumplir todos sus principios y obligaciones y, por lo tanto, entre otras, se tendrá que cumplir con la obligación de crear el correspondiente fichero o ficheros, entendidos como "todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o la modalidad de creación, almacenamiento, organización y acceso" (artículo 3.b) de la LOPD).

Es importante recordar, para empezar, que el concepto de registro administrativo no coincide con el de fichero de datos, a los efectos del artículo 3.b) citado de la LOPD. En el caso que nos ocupa, está claro que el RGPPC regulado por la Orden de 11 de enero de 2006, citada, conlleva el tratamiento de informaciones de muy diversa índole, entre las cuales se encuentran datos personales. La creación y regulación del RGPPC no ha conllevado, por la información de la que disponemos, la creación del correspondiente fichero o ficheros sometidos a la LOPD. En caso contrario, será necesario proceder a crear el correspondiente fichero o ficheros para legitimar el tratamiento de los datos de carácter personal por parte del Departamento consultante, conforme a lo que dispone la normativa de protección de datos. La creación de ficheros de titularidad pública tiene que cumplir los requisitos que se prevén en el artículo 20 de la LOPD, que complementa el artículo 54 del RLOPD.

Aparte de la necesaria aplicación del conjunto de principios y obligaciones de la LOPD a los datos personales objeto de consulta, a algunos de los cuales se irá haciendo alusión más adelante en el presente dictamen, conviene tener presente, especialmente, el cumplimiento del deber de información.

En lo que concierne al cumplimiento de dicho deber de información, según dispone el artículo 5 de la LOPD con carácter general, los interesados, es decir, las personas físicas a las que se solicitan datos personales, tendrán que ser informados previamente de forma expresa, precisa e inequívoca de la existencia del fichero o tratamiento de datos, de la finalidad de la recogida de los datos y de los destinatarios de la información, entre otras circunstancias. Por lo tanto, el tratamiento de datos personales derivado de la gestión del RGPPC, por parte del Departamento, tiene que ir acompañado, con carácter previo, del correspondiente cumplimiento de dicho deber de información.

Aunque no se dispone de información sobre la cuestión, también se hace constar que si, como parte del tratamiento de los datos personales relacionados con la gestión del RGPPC, se utilizan cuestionarios u otros impresos para la recogida de datos, incluidos formularios disponibles en soporte electrónico, tendrá que figurar la información consignada en el citado artículo 5 de la LOPD de forma claramente legible. Por lo tanto, será necesario incluir las correspondientes cláusulas informativas en el momento de la recogida de los datos. Esta obligación se desprende del apartado 2 del mismo artículo 5 de la LOPD.

IV

Una vez expuestas estas consideraciones previas, en el contexto del marco normativo que se ha descrito y tal como se ha anticipado ya, la primera pregunta que se formula en la consulta se refiere a:

"[...] si este Registro, concretamente los datos que constan en los planes de autoprotección [datos sobre la actividad y datos de las personas de la actividad con alguna función en el plan o durante la emergencia (direcciones, teléfonos, etc.)] pueden ser consultados y utilizados, y hasta qué nivel de Administración." Por ejemplo, si los datos pueden ser consultados por:

- a. El CECAT (Centro de Coordinación Operativa de Cataluña)
- b. Otros cuerpos operativos: Mossos d'Esquadra, bomberos, ACA, etc.
- c. Los ayuntamientos donde están ubicadas las empresas autoras de los planes."

Visto el ámbito de aplicación de la LOPD, nos centraremos en las posibles cesiones de datos de carácter personal, aunque sería necesario precisar que el resto de las informaciones tratadas en el Registro o, en general, en los planes de autoprotección, informaciones que no se consideran datos personales, pueden estar protegidas por otra normativa que resulte aplicable.

Hay que considerar que, para la LOPD, es comunicación o cesión de datos toda revelación de datos efectuada a una persona distinta del interesado, esto es, del titular de los datos (artículo 3, apartados e) e i) de la LOPD). El régimen general de la comunicación de datos está previsto en el artículo 11 de la LOPD. Con carácter general, este artículo dispone que los datos objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y el cesionario con el previo consentimiento del interesado. Con todo, dicho consentimiento no será preciso si, entre otros supuestos, la cesión está autorizada en una ley (artículo 11.2.a) de la LOPD). En lo que se refiere a las comunicaciones de datos entre diferentes Administraciones Públicas, el artículo 21 dispone que los datos personales recogidos por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas.

Desde este punto de partida analizaremos los distintos supuestos de cesión que se citan en la consulta:

Para empezar, la consulta se refiere a determinadas cesiones dentro de la misma Administración autonómica, en concreto, dentro del propio Departamento consultante, que

trataremos a continuación. En estos casos, aunque nos referimos a una misma Administración, por lo que desde este punto de vista se puede entender que no existe cesión de datos a terceros externos a la propia Administración, siguiendo la definición amplia de la comunicación de datos prevista en la LOPD, el uso de los datos por parte de cuerpos u órganos de la propia Administración supone un acceso a datos personales, que en cualquier caso tendrá que ser conforme a los principios de la LOPD, especialmente el principio de finalidad. Según dispone el artículo 4.2 de la LOPD, los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.

Si nos remitimos a lo que dispone la Ley 4/1997, una de las finalidades de la acción pública en materia de protección civil es la planificación de las respuestas ante las situaciones de grave riesgo colectivo y las emergencias, así como la estructura de coordinación, las comunicaciones, el mando y el control de los distintos organismos y entidades que actúan en estas respuestas (artículo 3.c de la citada ley). El artículo 15.2 de la misma ley añade que todos los planes de protección civil deben estar coordinados e integrados de forma eficaz para dar respuesta a las situaciones de riesgo colectivo, entre otras, que se produzcan.

Así pues, con carácter general se puede afirmar que aquellos órganos o unidades que tengan participación en la elaboración o en la aplicación de los planes de autoprotección, y en la respuesta coordinada que se tiene que dar a las situaciones de riesgo, podrían tener acceso a los datos de personas relacionadas con dichos planes.

1) Cesiones al CECAT (Centro de Coordinación Operativa de Cataluña).

Según dispone el artículo 45 de la Ley 4/1997, el CECAT es el centro superior de coordinación e información de la estructura de protección civil de Cataluña, definida en el artículo 39 de dicha ley, que implica, entre otros, a las Administraciones Públicas y a los servicios de autoprotección. Actualmente el CECAT está adscrito a la Dirección General de Protección Civil. El mismo artículo 45, en su apartado 2, dispone que el CECAT es un órgano administrativo, sin personalidad jurídica propia, adscrito —actualmente— al Departamento que formula la consulta.

Teniendo en cuenta que el CECAT forma parte de la Dirección General de Protección Civil y que le corresponde actuar en situaciones de riesgo o emergencia, de acuerdo con la Ley 4/1997, en calidad de centro de coordinación e información de la estructura de protección civil, atendiendo al principio de finalidad de la LOPD que hemos mencionado, el acceso a los datos que se plantea en la consulta resulta compatible con dicho principio.

Atendiendo a esta línea de la compatibilidad entre la finalidad del tratamiento de los datos objeto de consulta y la finalidad del CECAT de participación en situaciones de emergencia que pueden acaecer y que activarían los planes de autoprotección, la Orden JUI/120/2003, de 4 de marzo, por la que se regulan determinados ficheros automatizados que contienen datos de carácter personal en el ámbito del Departamento, crea, entre otros, el fichero "Directorio telefónico del CECAT". La finalidad de dicho fichero consiste en "posibilitar la localización de los medios personales y materiales y los recursos movilizables ante una situación de emergencia". Las personas afectadas y los datos tratados en este fichero coinciden con algunos de los datos y personas objeto de consulta ya que, como se declara en la Orden citada, se tratan datos identificativos (NIF, nombre y dirección de la empresa o entidad, nombre y dirección de la persona responsable, teléfonos particulares y del puesto de trabajo, número de buscapersonas, fax del puesto de trabajo, dirección de correos particular y del puesto de trabajo, y dirección electrónica) de las personas "movilizables" de acuerdo con lo que establecen los planes de protección civil.

En conclusión, más allá de la pertinencia de ajustar las previsiones del fichero citado a la estructura actual del Departamento (para hacer referencia al cambio de Dirección General), está claro que la finalidad para la cual el CECAT gestiona los datos personales citados coincide y es compatible con la finalidad del tratamiento de los datos objeto de consulta, de manera que la comunicación y utilización de estos datos por parte del CECAT se ajusta a las exigencias de la LOPD.

2) Cesiones a otros cuerpos operativos (Mossos d'Esquadra y cuerpo de bomberos, ACA).

De entrada, el Departamento plantea la consulta de los datos por parte del cuerpo de Mossos d'Esquadra (policía de Cataluña) y por parte del cuerpo de bomberos, ambos adscritos al Departamento que formula la consulta.

En este sentido, ya hemos comentado que la Ley 4/1997 establece que la finalidad de los planes es, entre otras, la de poder dar respuesta a situaciones de riesgo en las que es fácil deducir que será necesaria una intervención ágil y coordinada de aquellos grupos que tengan que intervenir. Lógicamente, no es descartable que en una situación de emergencia tengan que intervenir los cuerpos policiales o el cuerpo de bomberos a partir del momento en el que se activa un plan de autoprotección. Hay que tener en cuenta la forma en la que la citada ley ha articulado la activación de los planes de autoprotección. En el artículo 27 de la ley, se determina que el director del plan es el que declara formalmente su activación y, a partir de aquí, se tienen que adoptar las medidas establecidas en el plan. (El artículo 28 también prevé que son las propias autoridades de protección las que pueden declarar la activación de los planes de autoprotección.) Entre otras medidas, el artículo 27, citado, prevé que la activación del plan implica la transmisión de los avisos pertinentes, la comunicación de la activación al CECAT y la orden de movilización de los grupos de actuación, si procede.

Desde la perspectiva de la protección de datos, y en aplicación del principio de calidad, y de nuevo teniendo en cuenta que se plantea un tratamiento de datos entre órganos de la misma Administración, es necesario atender a las finalidades para las que el cuerpo de Mossos d'Esquadra o el cuerpo de bomberos pudieran acceder a los datos personales objeto de consulta.

Así pues, se podría considerar ajustada a estos principios de la LOPD la cesión de los datos personales objeto de consulta a dichos cuerpos, en la medida en que estos tengan que intervenir en una situación concreta de emergencia que genere la activación de un plan de autoprotección. Es decir, cuando estos cuerpos necesiten conocer los datos personales objeto de consulta para participar en las medidas a tomar en relación con la activación de un plan de autoprotección, tendrán que poder acceder a dichos datos.

Con todo, a excepción de los casos en los que dichos cuerpos necesiten acceder a los datos para cumplir la finalidad de participación en los planes de emergencia, de la normativa citada no se desprende que el cuerpo de Mossos d'Esquadra o el cuerpo de bomberos deban disponer –a priori y con carácter general, es decir, independientemente de la activación de un plan de autoprotección concreto– del conjunto de los datos de carácter personal que contienen estos planes. Para definir el flujo informativo que puede producirse a raíz de la activación de un plan de autoprotección, será necesario tener en cuenta los mecanismos de comunicación de información que ha previsto la propia normativa sectorial aplicable. En este sentido, el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, que aprueba la Norma Básica de Autoprotección en los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, prevé en su artículo 3.4 el establecimiento de protocolos para la coordinación y actuación operativa en los planes de autoprotección.

Finalmente, en la consulta se hace referencia a la utilización de los datos por parte de la ACA (acrónimo que entendemos referido a la Agencia Catalana del Agua, aunque en la consulta queda englobada en la denominación "cuerpos operativos"). En este caso, nos remitimos específicamente al Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, en relación con las competencias de la Agencia Catalana del Agua. La ACA es la autoridad que ejerce las competencias de la Generalitat en materia de aguas y obras hidráulicas (artículo 7). En lo que se refiere a sus competencias, entre otras, el artículo 8 de la norma citada prevé las funciones de administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas y del dominio público hidráulico, o el control, vigilancia e inspección de determinadas instalaciones hidráulicas, entre otras.

Con carácter general, en la normativa sectorial aplicable a los planes de autoprotección no se encuentra ninguna referencia a la participación de la ACA, pero no se puede descartar que esta tenga que participar en las medidas a tomar a raíz de la activación de los planes de autoprotección sobre los que se consulta, por ejemplo, si existen recursos o instalaciones hidráulicas que puedan verse en peligro o que puedan tener relevancia en una situación de emergencia. Siguiendo el mismo argumento expuesto en relación con los otros cuerpos operativos citados en la consulta, en lo que se refiere a la exigencia del principio de calidad de tratar los datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos en cada caso, sólo

estaría justificada la consulta y utilización —el "tratamiento", en términos de la LOPD—, de los datos personales de contacto objeto de consulta por parte de la ACA en aquellos casos en los que dicha autoridad esté implicada directamente en las medidas a tomar a raíz de la activación de un plan de autoprotección. En definitiva, si a raíz de las circunstancias que rodean la activación de un plan de autoprotección resulta necesario intervenir o utilizar determinados recursos hidráulicos, y ello implica la participación directa de la ACA, el cumplimiento de las funciones que esta tiene atribuidas podría hacer necesaria la utilización de los datos por parte de dicha autoridad.

3) Cesiones a otras Administraciones Públicas.

En el caso de cesiones a los ayuntamientos donde están ubicadas las empresas autoras de los planes, será necesario aplicar el artículo 21 de la LOPD, ya que nos encontramos ante una cesión de datos personales entre distintas Administraciones Públicas. Este artículo dispone que los datos personales recogidos por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas.

El artículo 19 de la Ley 4/1997 de Protección Civil de Cataluña, (apartados 4 y 5), prevé que los planes de autoprotección requieren el informe previo favorable del ayuntamiento correspondiente. Además, el artículo 51 de la misma ley prevé la creación de comisiones locales de protección civil en los municipios que tengan dentro de su término aquellas empresas que deban disponer de planes de autoprotección. Este artículo prevé que la comisión municipal de protección civil está integrada por el alcalde, que la preside, y por representantes del ayuntamiento y de las otras Administraciones que disponen de servicios afectos a los planes municipales. Se prevé también que formen parte de dichas comisiones los directores o directoras de las empresas o centros del municipio que sean convocados y el personal técnico que se considere necesario.

Teniendo en cuenta estas previsiones, para cumplir la finalidad de elaborar los informes citados, y para el funcionamiento de las respectivas comisiones locales de protección civil, los ayuntamientos tendrán que disponer de los datos personales objeto de consulta, ya que dichos datos forman parte de la documentación que conforma los planes de autoprotección.

Además, la propia Ley 4/1997 prevé, en su artículo 48, que el alcalde es la autoridad local superior de protección civil y que le corresponde, entre otras funciones:

- "d) Declarar la activación de los planes de protección civil de ámbito municipal ante cualquier situación de grave riesgo colectivo, de catástrofe o de calamidad pública que lo requiera y, subsidiariamente, la activación de los planes de autoprotección, declarar su desactivación si la evolución de la situación lo permite, y comunicar al Consejero o Consejera de Gobernación la activación y la desactivación de dichos planes mediante el Cecat.
- e) Ejercer la dirección y mando superiores y la coordinación e inspección de todos los servicios y los recursos afectos al plan municipal activado y de las actuaciones que se realicen, sin perjuicio de las funciones que corresponden al Consejero o Consejera de Gobernación en el caso de activación de un plan de la Generalitat.
- [...]
- g) Ejercer la dirección superior del Centro de Coordinación Operativa Local."

En consecuencia, dejando a un lado el hecho de que los ayuntamientos deban disponer de determinados datos personales relacionados con los planes de autoprotección para la elaboración de los informes mencionados y a raíz del funcionamiento de las comisiones, en relación con la consulta formulada, la normativa sectorial aplicable prevé expresamente que los ayuntamientos donde estén ubicadas las empresas autoras de planes de autoprotección ejerzan competencias y funciones específicamente relacionadas con la activación y ejecución de dichos planes y, por lo tanto, desde la perspectiva de la protección de datos se puede considerar que la utilización por parte de estos ayuntamientos de los datos sometidos a consulta se ajusta adecuadamente a lo previsto en el artículo 21 de la LOPD.

Desde la perspectiva del principio de calidad, los datos personales que constan en los planes de autoprotección, a los que se refiere la consulta, deberán ser accesibles a los ayuntamientos donde estén ubicadas las empresas en cuestión, en la medida en que sean

adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el cumplimiento de las finalidades que, en materia de planes de autoprotección, la normativa atribuye a dichos ayuntamientos.

V

La consulta plantea asimismo "si los datos que constan en los planes de autoprotección son consultables por parte de personas físicas o jurídicas (particulares) con un interés concreto, como por ejemplo empresas vecinas a la que ha elaborado el plan de autoprotección o personas que viven cerca de la empresa".

Como ya se ha mencionado, la consulta se refiere a los datos del Registro y a los datos contenidos en los planes. En primer lugar deberíamos distinguir entre aquellos datos personales que puede haber en el conjunto de la documentación que conforma los planes de autoprotección, y la información que consta en los asientos registrales.

El RGPPC, tal como está configurado en la Orden de 11 de enero de 1996, tiene como objetivo la inscripción de los planes de protección civil aprobados, entre otros, los de autoprotección. El artículo 1.2 de la Orden otorga al Registro el carácter de público. Con todo y a los efectos que nos ocupan, ha de tenerse en cuenta que el artículo 9 de la Orden de 1996 dispone en qué condiciones se puede acceder al Registro. En concreto, se prevé que:

- "1 Los datos contenidos en los asientos registrales, detallados en el artículo 7.1 de esta Orden, tienen carácter público.
- 2 El acceso a estos datos puede tener lugar directamente si ello no afecta al funcionamiento eficaz del Registro, o mediante petición motivada.
- 3 Corresponde al encargado del Registro expedir un certificado fehaciente de los datos contenidos en los asientos en un plazo máximo de ocho días. Dicho certificado deberá llevar el sello del Registro."

La normativa aplicable limita el acceso general a aquellos datos contenidos en los asientos registrales. El artículo 7.1 de la misma Orden explicita que en los asientos deberá constar, en concreto, el número correlativo de orden de inscripción, la fecha del plan, la fecha de inscripción del plan en el Registro, la denominación y domicilio de la entidad de procedencia, la denominación del plan, sus modificaciones, actualizaciones o cancelaciones, y notas marginales. Por lo tanto, los asientos a los que nos referimos, que son de carácter público y que, en consecuencia, son consultables en las condiciones que establece la Orden de 1996, no contienen datos personales identificativos de las personas relacionadas en los planes de autoprotección.

No obstante, la consulta se refiere, en general, a "los datos que constan en los planes de autoprotección". En lo que respecta a los datos personales que pueden constar en los planes, entre otros los datos de contacto o identificativos objeto de consulta, no se aplicaría la previsión de acceso general en los términos del artículo 9 de la Orden de 1996, ya que no están incluidos, en principio, en los datos que forman parte de los asientos registrales.

En cuanto a los datos personales identificativos, principalmente, sobre los que se consulta, u otros datos que pudieran estar incluidos en la documentación de los planes, en caso de que un particular solicite conocer dichos datos, se aplicará el régimen general del artículo 11 de la LOPD. Es decir, a falta de consentimiento previo del interesado, será necesario que haya una ley que autorice la cesión.

Con carácter general, será necesario tener en cuenta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, especialmente su artículo 37.3, que regula el acceso a documentos de carácter nominativo que no incluyen otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas, por parte de terceras personas que acrediten un interés legítimo y directo.

Respecto a los dos casos que, a modo de ejemplo, plantea la consulta, esto es, el referido a empresas vecinas a la que ha elaborado el plan de autoprotección y el de las personas que viven cerca de la empresa, por aplicación del artículo 37.3, citado, se podría entender que el acceso a los datos personales se ajusta a la LOPD, puesto que en ambos casos puede existir un interés legítimo y directo, exigido por la Ley 30/1992.

Aparte de los dos casos planteados en la consulta, para el resto de supuestos y con el fin de legitimar un acceso a datos personales por parte de un tercero en base al régimen general de comunicación de datos del artículo 11 de la LOPD y por aplicación de la Ley 30/1992, citada, será necesario que se acredite un interés legítimo y directo o, en su defecto, será necesario el consentimiento de los interesados, es decir, de las personas físicas titulares de los datos.

VI

Se analiza a continuación la tercera cuestión planteada en la consulta, esto es, el servicio de atención de llamadas de urgencia mediante el número telefónico 112. En concreto, se plantea la posibilidad de que la Dirección General de la Policía utilice los datos que están en poder de la Administración, principalmente del propio Departamento, "para localizar al propietario del teléfono que utiliza de manera inadecuada y reiterada el número de teléfono 112". En caso contrario, se pregunta sobre las fuentes de información permitidas para localizar los teléfonos móviles y abrir los expedientes correspondientes.

A modo de introducción hay que decir que existe una regulación específica en relación con el uso del teléfono de emergencias 112. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, dispone en su artículo 38.5 que los usuarios finales no podrán ejercer determinados derechos cuando se trate de llamadas efectuadas a través del número de emergencias 112, en concreto, no se reconoce el derecho a impedir la identificación de la llamada. Por lo tanto, existe una legitimación en norma con rango legal, con carácter general, para la identificación de las llamadas efectuadas al teléfono 112, en los términos de la ley mencionada.

La regulación específica se completa con el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, que regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, y con la Orden de 14 de octubre de 1999, de condiciones de suministro de información relevantes para la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número 112. Según el Real Decreto citado, el número 112 se utiliza para requerir, en caso de urgente necesidad, la asistencia de los servicios públicos competentes en materia de atención de urgencias sanitarias, extinción de incendios y salvamento, de seguridad ciudadana y, por la posible necesidad de coordinar los anteriores, de protección civil (artículo 2.1). El artículo 5 establece que la prestación del servicio la llevan a cabo las Comunidades Autónomas, que establecerán los correspondientes centros de recepción de las llamadas.

Conviene tener en cuenta también el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, modificado, en lo que respecta a la protección de los usuarios, por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, que aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

Una vez enmarcada la regulación específica, lo que interesa destacar, a los efectos de la consulta, es lo que establece el artículo 68 del Real Decreto 424/2005, esto es, que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) tendrá que suministrar, entre otras, a las entidades que presten los servicios de llamadas de emergencia, los datos que les faciliten los operadores. El mismo artículo añade que:

"2. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones deberá suministrar gratuitamente a las entidades que vayan a elaborar guías telefónicas de abonados, a las que presten el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado y **a las que presten los servicios de llamadas de emergencia**, los datos que le faciliten los operadores, de conformidad con lo establecido en este reglamento, con las instrucciones que, en su caso, dicte la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y con lo que a tal efecto se establezca por orden ministerial.

Los datos referentes a los abonados que hubieran ejercido su derecho a no figurar en las guías accesibles al público únicamente se proporcionarán a las entidades titulares del servicio de atención de llamadas de emergencia. [...]

El suministro se realizará a solicitud expresa de la entidad interesada y previa resolución motivada de la Comisión del Mercado de las

Telecomunicaciones, previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos, en la que se reconozca que la entidad reúne los requisitos para acceder a los datos y se establezcan las condiciones de suministro y de utilización de los datos suministrados.

3. Las entidades que reciban los datos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones estarán obligadas a la prestación de los servicios que motivan la comunicación de los datos, **a la utilización de los datos comunicados única y exclusivamente para dicha prestación y a la utilización para ello de la última versión actualizada de los datos que se encuentre disponible. (...)**"

En el caso de Cataluña, la Ley 9/2007, de 30 de julio, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 en Cataluña, crea una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para cumplir sus funciones, denominada Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 en Cataluña (en adelante, el Centro), que es la entidad gestora del servicio y establece las finalidades y funciones del mismo. Según el artículo 2.2 de la citada ley, el servicio deberá ser prestado por el Departamento que realiza la consulta, con el régimen de gestión que se establece, es decir, a través del Centro (artículo 5 de la ley).

La disposición transitoria quinta del Decreto 243/2007, de 6 de noviembre, de estructura del Departamento, dispone que:

"Las funciones atribuidas a la Dirección General de Protección Civil a que hacen referencia los artículos 55.1.k), 66.1.b), 66.2.c) y 70 de este Decreto, relativas al servicio de atención de llamadas de urgencia 112, quedarán sin efecto una vez que se haya constituido y puesto en funcionamiento el Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña mediante su estructura orgánica y operativa."

Por lo tanto, se entiende que actualmente el Centro es el que desempeña las funciones de gestión del servicio de llamadas de urgencia 112.

Aparte de la creación del fichero del Centro de Emergencias 112, que se acaba de mencionar y que va en cumplimiento de lo que dispone el artículo 20 de la LOPD, también hay que tener en cuenta que la Ley 9/2007, citada, establece que se deberán crear los ficheros automatizados necesarios para recoger y procesar los datos personales y la información que sea necesaria para prestar el servicio de atención de llamadas de urgencia y llevar a cabo las actividades materiales de asistencia requeridas (artículo 31). Si procede, en su momento se tendrán que crear estos ficheros teniendo en cuenta lo que disponen los artículos 20 de la LOPD y 54 del RLOPD.

En lo que se refiere al tratamiento de datos personales que se derivan de la gestión de este servicio de llamadas, cabe destacar el Decreto 274/1999, de 13 de octubre, de creación del fichero automatizado de datos de carácter personal del Centro de Emergencias 1-1-2, modificado por la Orden JUI/120/2003. En este fichero se prevé el tratamiento, entre otros, de los datos relativos al teléfono desde el que se realiza la llamada y la dirección del terminal telefónico (en caso de teléfono fijo), pero no el dato de identificación de nombre y apellidos.

Vista la normativa que hemos mencionado, la primera conclusión a la que se puede llegar es que el Centro, como responsable de la gestión del servicio de atención de llamadas de urgencia 112 y, por lo tanto, del tratamiento de datos personales, tiene habilitación legal para recibir y tratar los datos personales, o más exactamente, las bases de datos que permiten relacionar e identificar el número de línea que efectúa la llamada. En consecuencia, el propio Centro tiene disponibilidad y legitimidad para acceder a datos no sólo del teléfono móvil, sino también de los teléfonos fijos. Y ello sin perjuicio de que se puedan consultar repertorios telefónicos que a los efectos del artículo 3.j) se consideran fuentes accesibles al público.

VII

En vista de que, por aplicación de la normativa sectorial, el propio Centro tiene acceso a los datos personales para identificar a los propietarios o titulares de teléfonos fijos o móviles, la consulta plantea si la DGPC (Dirección General de Policía) puede utilizar los datos que están en poder del propio Departamento para localizar a dichos propietarios de teléfonos que utilizan inadecuadamente y reiteradamente el teléfono 112.

La consulta se enmarca en el régimen de infracciones y sanciones, previsto en el capítulo IV de la Ley 9/2007. El uso impropio o malintencionado del servicio telefónico 112, es decir, hacer llamadas para comunicar avisos falsos o hacer llamadas abusivas, insultantes, amenazadoras o jocosas, puede constituir infracción, que podrá ser leve, grave o muy grave en función de los tipos que establece el artículo 34 de la ley. También puede cometer infracción la persona titular de la línea que no identifique a la persona autora de la llamada. Los órganos competentes para imponer las sanciones, tal como se concreta en el artículo 39 de la ley, son el director o directora del Centro, el secretario o secretaria competente en materia de protección civil, el consejero o consejera competente en materia de protección civil, o el propio Gobierno, en función del importe de la sanción.

El artículo 32.1 de la Ley 9/2003 dispone que:

En la recogida y cesión de datos personales debe respetarse, con carácter general, lo que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Fuera de los supuestos establecidos expresamente por la legislación vigente y por la presente ley, no pueden cederse los datos personales que se hayan conocido por medio de la atención y gestión de las llamadas y el posterior desarrollo de los incidentes y asistencias.

Se puede entender que la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores por el uso del teléfono 112 de forma contraria a la Ley 9/2007 forma parte de la finalidad de gestionar el servicio de llamadas al teléfono 112, ya que una utilización fraudulenta, abusiva, etc. del teléfono mencionado afecta al propio servicio y a su gestión. Como se deriva de las previsiones de la Ley 9/2007, podemos entender que la finalidad de inspección, con el fin de comprobar casos de utilización ilícita del servicio, está vinculada a la propia gestión del servicio, en definitiva, al aseguramiento de una prestación adecuada del mismo.

Lógicamente, para poder iniciar e instruir un procedimiento sancionador en la materia que nos ocupa, convendrá tratar los datos relativos a los titulares de las líneas telefónicas, ya sean fijas o móviles, desde las que se ha efectuado la llamada constitutiva de infracción, y será necesario identificar al titular, independientemente de que la infracción la haya cometido una tercera persona.

Según dispone el artículo 164.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y desempeña todas las funciones propias de un cuerpo de policía en los ámbitos de seguridad ciudadana y orden público, de policía administrativa y de policía judicial, así como de investigación criminal.

Recordemos que el artículo 21 de la LOPD dispone que los datos personales recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas.

En el caso que nos ocupa, se plantea una cesión del Centro, que es responsable de los datos objeto de consulta y es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, a la DGPC. Dicha cesión, y la utilización de estos datos por parte de la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, se ajustará a lo que dispone la LOPD en el contexto de una actuación de dicho cuerpo en tanto que policía administrativa, actuación que formaría parte de una finalidad de inspección vinculada a la finalidad general de gestión y prestación del servicio de llamadas al teléfono 112. Por lo tanto, se considera que el cuerpo de Mossos d'Esquadra debe tener acceso y debe poder tratar los datos sobre los que se consulta, en la medida en que sea necesario para llevar a cabo las funciones de policía administrativa que se le atribuyen, y en el contexto del régimen sancionador previsto en la Ley 9/2007.

Para atender finalidades policiales que pudieran ir más allá de la actuación propia del cuerpo de Mossos d'Esquadra en tanto que policía administrativa —a raíz de la participación de la DGP en la instrucción del procedimiento sancionador por llamadas ilegales que se plantea en la consulta—, desde el punto de vista de la protección de datos será necesario remitirse a lo que dispone el artículo 22 de la LOPD, principalmente el apartado 2, que habilita y regula la recogida y tratamiento de datos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para finalidades policiales, en supuestos necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o la represión de infracciones penales, limitándose la recogida y el tratamiento de determinadas categorías de datos a las finalidades de una investigación concreta.

Aparte de lo que ya se ha mencionado, hay que tener en cuenta también que, según dispone la Ley 9/2007 en su artículo 38.5:

"Las llamadas falsas, abusivas, insultantes, amenazadoras o jocosas dirigidas al Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña, además de constituir una infracción administrativa tipificada por esta ley, deben ser comunicadas al órgano jurisdiccional penal competente por si pueden dar lugar a responsabilidad penal por la acción de la persona demandante de atención, al haber solicitado un falso auxilio o entorpecido la atención de otros avisos reales de emergencia colectiva o individual."

En este caso, la Ley 9/2007 explicita un supuesto de cesión de datos, en el que el cesionario es el órgano judicial que corresponda. En este caso, el Centro, en tanto que responsable del tratamiento de los datos, comunica a la autoridad judicial la información, en casos concretos, relativa a las llamadas, por si pueden constituir infracción penal. En tal caso, la autoridad judicial puede requerir el auxilio y el soporte de la policía judicial, que en el ámbito de Cataluña, y según dispone el artículo 164.5.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es una función propia del cuerpo de Mossos d'Esquadra.

De acuerdo con las consideraciones expuestas en lo que precede en relación con la consulta planteada por la Administración autonómica, referida al tratamiento de datos de los planes de autoprotección y del servicio de atención de llamadas de urgencia mediante el número de teléfono 112, se emiten las siguientes

Conclusiones

Los datos personales objeto de consulta, contenidos en los planes de autoprotección y en el Registro general de planes de protección civil, se encuentran sometidos a la normativa de protección de datos, en concreto, a la LOPD, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 2 del RLOPD.

La finalidad para la que el CECAT gestiona los datos personales citados forma parte del tratamiento para el que han sido recogidos los datos por parte de la Dirección General de Protección Civil, por lo cual el acceso y utilización de dichos datos por parte del CECAT se ajusta a las exigencias de la LOPD.

Se considera ajustado a los principios de calidad y finalidad de la LOPD el acceso y la utilización de los datos personales objeto de consulta por parte de los cuerpos operativos (Mossos d'Esquadra, cuerpo de bomberos y ACA), en la medida en que dichos cuerpos deban intervenir en una situación concreta de emergencia, situación que genera la activación de un plan de autoprotección, si el conocimiento de los datos personales es necesario para participar en las medidas a tomar en relación con la activación de un plan de autoprotección.

Los ayuntamientos donde estén ubicadas las empresas autoras de planes de autoprotección ejercen competencias y funciones específicamente relacionadas con la activación y ejecución de los mismos y, por lo tanto, desde la perspectiva de la protección de datos, la comunicación de los datos sometidos a consulta a dichos ayuntamientos se ajusta adecuadamente a las previsiones del artículo 21 de la LOPD.

Las empresas vecinas a la que ha elaborado un plan de autoprotección y las personas que viven cerca de la empresa tienen un interés legítimo y directo, a los efectos del artículo 37.3 de la Ley 30/1992, y por lo tanto están legitimadas, desde el punto de vista de la normativa de la protección de datos, a acceder a los datos personales objeto de consulta, sin perjuicio

de la aplicabilidad, si procede, del resto de límites previstos en el artículo 37, citado. Para el resto de los casos, se deberá acreditar el interés legítimo y directo o contar con el consentimiento del titular de los datos.

El contexto de la actuación del cuerpo de Mossos d'Esquadra como policía administrativa en el marco de un procedimiento sancionador relacionado con el uso fraudulento del teléfono 112 puede justificar la comunicación de datos personales por parte del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112, en tanto que responsable de los datos. Fuera de este supuesto, se justifica el tratamiento de los datos siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 22 de la LOPD.