

Dictamen en relació amb la consulta d'un Consorci sobre la comunicació de dades personals dels padrons municipals al Consorci sense consentiment dels afectats

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un Consorci sobre la possibilitat de que aquells municipis que li han delegat la competència en matèria de serveis socials puguin cedir-li determinades dades personals del Padró municipal d'habitants, sense consentiment de les persones afectades, per tal que aquest pugui donar eficàcia als programes de primera acollida de persones immigrades.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

El Consorci manifesta, en el seu escrit de consulta, que presta, entre d'altres, serveis socials referents a programes de primera acollida de persones immigrades mitjançant el corresponent personal tècnic que té al seu servei.

Tot seguit, afegeix, que per tal de poder donar eficàcia a aquests programes necessita disposar d'una sèrie de dades personals contingudes en el Padró d'aquells municipis que li han delegat la competència en matèria de serveis socials. En concret, sol·licita accedir a les dades personals nom i domicili, dades que considera necessàries per poder posar-se en contacte amb les persones amb les que cal realitzar la primera sessió informativa del programa d'acollida.

Com habilitació legal d'aquesta comunicació de dades, el Consorci assenyala les previsions del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMC) i de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya.

En aquest sentit, el Consorci planteja a aquesta Autoritat si està facultat per conèixer aquestes dades personals del Padró municipal sense necessitat de consentiment dels afectats o, en cas contrari, planteja quina seria la via més adequada per realitzar aquesta sessió informativa. Aquesta qüestió s'analitza en els apartats següents.

III

D'acord amb l'article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), constitueix cessió o comunicació de dades personals *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"*.

En el cas examinat, la comunicació de les dades personals nom i domicili del Padró municipal d'habitants al Consorci per tal que aquest pugui posar-se en contacte amb les persones amb qui ha de realitzar la sessió informativa del programa de primera

acollida de persones immigrades comporta, des del punt de vista de la protecció de dades, una cessió i, com a tal, caldrà tenir en compte el règim previst per les comunicacions de dades personals a la normativa en matèria de protecció de dades.

L'article 11 de la LOPD disposa, com a norma general, que les dades objecte de tractament *"només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat"* (apartat 1). Aquesta regla general troba però determinades excepcions, previstes en el mateix article 11 de la LOPD, entre les quals cal destacar la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a).

De la informació que disposem sembla desprendre's que els Ajuntaments implicats –i responsables del fitxer corresponent al Padró municipal d'habitants- en la comunicació de dades personals al Consorci no compten amb el consentiment dels ciutadans afectats per poder dur a terme aquesta cessió. Així doncs, per tal que aquesta cessió es pugui dur a terme, caldrà examinar si existeix alguna llei o norma amb rang de llei que l'habiliti.

Atès que, en aquest cas, les dades personals sol·licitades (nom i domicili) formen part del Padró municipal d'habitants, caldrà tenir en compte les previsions que el regulen, en concret, com bé assenyala el Consorci en el seu escrit, les del Títol III del TRLMC, relatiu a la població, així com les del Capítol I, Títol II de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL).

L'article 40.1 del TRLMC (en concordança amb l'article 16 de la LRBRL) defineix el Padró municipal com el *"registre administratiu on consten els veïns del municipi"*. Les dades que consten en el Padró constitueixen *"una prova pel que fa a la residència al municipi i al domicili habitual"*. L'apartat 2 d'aquest mateix article estableix que les dades que consten en el Padró municipal *"són dades confidencials"* i el seu accés s'ha de regir per les normes que regulen l'accés administratiu dels ciutadans als arxius i als registres, així com per la normativa de protecció de dades. En aquest sentit, s'estableix, apartat 3, que *"sense que calgui el consentiment de la persona interessada, les dades del Padró poden ésser comunicades a altres administracions públiques que ho sol·licitin, quan siguin necessàries per exercir les competències respectives, i exclusivament per als assumptes en què sigui rellevant conèixer la residència o el domicili"*.

D'acord amb aquest precepte, els Ajuntaments podrien facilitar les dades del seu Padró municipal al Consorci –integrat per un consell comarcal i per un ajuntament, i amb naturalesa d'ens local (article 1 dels Estatuts)-, si la comunicació té lloc perquè aquest exerceixi les competències que té atribuïdes en matèries en què resulti necessari disposar del domicili dels titulars de les dades. Així doncs, caldrà analitzar, en aquest cas, quines competències té atribuïdes el Consorci.

Abans però convé fer una puntualització en relació amb la previsió de l'article 1 dels Estatuts del Consorci, en el sentit que, tot i que en aquest precepte s'estableix que el Consorci té naturalesa d'ens local, cal fer avinent que ni la LRBRL (article 3) ni el TRLMC (articles 1 i 2) contemplen, com a ens locals, els consorcis. Altra cosa és que, en la mesura que els consorcis es regulen com a instruments per a la gestió de serveis públics locals i activitats d'interès local o comú, se'ls hi pugui fer extensible el règim previst en aquestes disposicions legals per als ens locals, tenint en compte que tots els ens que l'integren són ens locals.

Pel que fa a l'anàlisi de les competències atribuïdes al Consorci, aquest manté que té delegada la competència municipal referent als serveis socials (article 66.3.k del TRLMC, en concordança amb l'article 25.2.k de la LRBRL) a través de Convenis marc de delegació de competències (article 116 de la Llei 26/2010 del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya). Cal apuntar, per això, que es desconeix el contingut d'aquests convenis o en quins termes s'ha delegat aquesta competència.

Dit això, caldrà tenir en compte que, segons l'article 2 dels seus Estatuts, són finalitats pròpies del Consorci *"la prestació de Serveis Socials d'Atenció Primària, de serveis especialitzats de tot tipus i de programes socials"* (lletra a), *"la creació i la gestió de centres i equipaments públics de la comarca, per atendre les mancances en qualsevol matèria d'atenció social"* (lletra b) i *"les accions i projectes que dins de l'àmbit de la promoció econòmica li deleguin els ens consorciats"* (lletra c).

Així mateix, també caldrà tenir en compte les previsions de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (Llei 12/2007). En aquest sentit, fer avinent que aquesta Autoritat ha analitzat el seu contingut, en relació amb el tractament de dades personals en el context dels serveis socials, en anteriors ocasions, entre d'altres, en els Dictàmens 35/2009, 8/2010 i 3/2011 que es poden consultar a la pàgina web de l'Autoritat (www.apd.cat). En concret, escau assenyalar el Dictamen 3/2011 en què s'analitzen, entre d'altres aspectes, les competències d'aquest mateix Consorci en matèria de serveis socials i al qual ens remetem.

Tot i així, convé recordar, als efectes que interessin en aquest dictamen, que, un cop examinada la Llei 12/2007, en el Dictamen 3/2011 es va concloure que *"tant els municipis com els ens supramunicipals tenen competències en matèria de gestió de serveis socials, i que l'ens supramunicipal (en el nostre cas, bàsicament el Consell Comarcal, a través d'un Consorci) supleix en determinats casos les competències pròpies del municipi, i en d'altres, en què el municipi gestiona els seus serveis, l'ens supramunicipal pot intervenir en aquesta gestió si s'acorda amb el municipi"* (apartat III).

Més en concret, pel que fa a la prestació de serveis socials per part del Consorci, aquest assegura en el seu escrit de consulta, com s'ha apuntat en l'apartat anterior, que presta, entre d'altres, serveis socials referents a programes de primera acollida de persones immigrades.

D'acord amb l'article 2.b) de la Llei 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya (Llei 10/2010), cal entendre per servei de primera acollida *"el conjunt de recursos, equipaments, projectes i programes de titularitat pública i privada dirigits a garantir la satisfacció de les necessitats inicials de formació i informació de caràcter bàsic dels estrangers immigrants, els sol·licitants d'asil, els refugiats, els apàtrides i els retornats, amb la finalitat de promoure'n l'autonomia personal i la igualtat d'oportunitats, i també la cohesió del conjunt de la societat catalana"*.

Segons l'article 5 d'aquesta Llei 10/2010, relatiu als principis de gestió dels serveis d'acollida, *"les administracions públiques catalanes i tots els sectors socials presten els serveis d'acollida en els termes que estableix la llei"* (apartat primer), *"l'administració més propera a l'usuari o usuària ha de prestar els serveis d'acollida"* i *"els nivells administratius d'àmbit superior se n'han de responsabilitzar en cas d'insuficiència o manca de resposta local"* (apartat quart).

L'article 7.4 de la Llei 10/2010 disposa que *"al territori de Catalunya, el dret d'accés al servei de primera acollida s'inicia a partir de l'empadronament o, si escau, a partir de la sol·licitud d'asil"*.

En aquest sentit, l'article 14.4 de la mateixa llei disposa que *"els ajuntaments, en el moment de notificar la resolució que reconeix l'empadronament, han d'informar cada nou veí o veïna del municipi que reuneixi les condicions per a ésser usuari o usuària del servei de primera acollida de l'existència d'aquest servei i de la manera d'inscriure-s'hi"*.

D'acord amb l'article 18.1 de la Llei 10/2010, *"l'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria d'acollida i integració, d'acord amb el que determina aquest títol i, si escau, la legislació sobre règim local"*.

Segons el seu article 21, relatiu a les competències dels ens locals, *"els ens locals poden prestar el servei d'acollida a qualsevol persona que estigui empadronada al municipi (...)"* (apartat 1), *"els ens supramunicipals poden prestar el servei de primera acollida per delegació o encàrrec de gestió o establir programes d'assistència i cooperació als municipis amb relació a aquest servei"* (apartat 1 lletra c) i *"els municipis poden prestar el servei de primera acollida per mitjà de la Generalitat, dels ens supramunicipals i amb les fórmules de col·laboració a què fan referència els apartats 2 i 3 del seu article 14"* (apartat 1 lletra d).

En aquest cas, sembla ser que l'ens supramunicipal (bàsicament, com s'ha apuntat, el Consell comarcal) supleix, per mitjà del Consorci, les competències pròpies d'alguns municipis en matèria de serveis de primera acollida de persones immigrants, en tant que aquestes competències li haurien estat delegades en virtut de diversos convenis.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'article 40.3 del TRLMC, així com l'article 16.3 de la LRBRL, requereix que la comunicació de les dades del Padró a altres administracions, sense consentiment dels afectats, es faci no només per a l'exercici de les respectives competències, sinó també en aquells assumptes en què la dada corresponent al domicili sigui rellevant.

En aquest cas, es considera que el domicili és una dada personal rellevant per tal que el Consorci pugui posar-se en contacte amb les persones a qui van dirigits els programes de primera acollida i així poder realitzar la primera sessió informativa establerta per llei.

Així doncs, en la mesura que el Consorci té delegada la competència en matèria de serveis socials de determinats municipis i, més en concret, la prestació del servei de primera acollida de persones immigrades, i atès que aquest servei s'inicia a partir de l'empadronament, pot concloure's que, en aquest cas, la cessió de les dades personals dels Padrons municipals es realitzaria per tal que aquest Consorci pugui exercir correctament la competència municipal que té delegada. Aquesta comunicació de dades personals seria conforme amb l'article 11.2.a) de la LOPD, en la mesura en què trobaria habilitació suficient en l'article 40.3 del TRLMC (en concordança amb l'article 16.3 de la LRBRL), i no caldria, conseqüentment, comptar amb el consentiment dels afectats.

IV

Sens perjudici de les consideracions anteriors, es considera necessari assenyalar en el cas examinat que, des de la perspectiva de la protecció de dades, existeix una altra forma d'articular les relacions entre els ajuntaments i el Consorci quan, per a l'exercici de competències municipals delegades, el Consorci necessiti accedir a determinades dades personals en poder dels ajuntaments.

En concret, ens referim a la possibilitat de formalitzar un contracte d'encàrrec del tractament en els termes establerts en l'article 12 de la LOPD. Formalitzant aquest contracte, el Consorci seria l'encarregat del tractament (article 3.g) de la LOPD) i podria accedir de forma legítima a les dades personals que es tracten sota la responsabilitat dels ajuntaments (article 3.d) de la LOPD).

Segons es preveu en l'article 12.1 de la LOPD, *"no es considera comunicació de dades l'accés d'un tercer a les dades quan l'accés sigui necessari per a la prestació d'un servei al responsable del tractament"*. És a dir, la comunicació de dades a un encarregat del tractament ja no té consideració de cessió i, per tant, no caldria aplicar el règim general de comunicació de dades personals de l'article 11 de la LOPD.

Ara bé, és necessari respectar i aplicar en tots els seus termes les previsions de l'article 12 de la LOPD, que especifica com s'ha de dur a terme l'encàrrec del tractament perquè resulti ajustat a la normativa de protecció de dades:

"2. La realització de tractaments per compte de tercers ha d'estar regulada en un contracte que ha de constar per escrit o en alguna altra forma que permeti acreditar-ne la concertació i el contingut, i s'hi ha d'establir de manera expressa que l'encarregat del tractament només ha de tractar les dades d'acord amb les instruccions del responsable del tractament, que no les pot aplicar ni utilitzar amb una finalitat diferent de la que figuri en el contracte esmentat, ni comunicar-les a altres persones, ni tan sols per conservar-les.

El contracte també ha d'estipular les mesures de seguretat a què es refereix l'article 9 d'aquesta Llei que l'encarregat del tractament està obligat a implementar.

3. Una vegada complerta la prestació contractual, les dades de caràcter personal han de ser destruïdes o tornades al responsable del tractament, i també qualsevol suport o document en què consti alguna dada de caràcter personal objecte del tractament.

4. En cas que l'encarregat del tractament destini les dades a una altra finalitat, les comuniqui o les utilitzi incomplint les estipulacions del contracte, també ha de ser considerat responsable del tractament, i ha de respondre de les infraccions en què hagi incorregut personalment".

Aquestes previsions s'han de complementar amb allò que disposa el RLOPD respecte la figura de l'encarregat del tractament, principalment, en els articles 20 a 22, als quals ens remetem.

Així mateix, també hem de fer esment a les consideracions que aquesta Autoritat fa en la Recomanació 1/2010, sobre l'encarregat del tractament en la prestació de serveis per compte d'entitats del sector públic de Catalunya, i que es pot consultar a la pàgina web www.apd.cat.

En el punt 14 d'aquesta Recomanació 1/2010 es preveu que *"en l'establiment de convenis, delegacions interadministratives o encàrrecs de gestió que impliquin, per a una de les parts, el tractament de dades de caràcter personal de les quals en sigui*

responsable l'altra part del conveni, delegació o encàrrec de gestió, es pot establir l'acord a què fa referència l'apartat 6 d'aquesta Recomanació. En aquest cas l'entitat que tracti les dades per compte de l'altra administració tindrà la consideració d'encarregat del tractament".

D'acord amb el punt 15 de la Recomanació 1/2010, "quan es tracti de delegacions de competències, el contingut de l'acord pot incorporar-se a l'acte administratiu en què es produeixi la delegació, que, en qualsevol cas, quedarà sotmès a l'acceptació per part de l'entitat delegada".

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La cessió de dades personals del Padró municipal d'habitants al Consorci, sense comptar amb el consentiment dels afectats, requereix que una llei o norma amb rang de llei l'habiliti (article 11.2.a) de la LOPD).

D'acord amb les previsions de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (article 16) i del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (article 40), relatives al Padró d'habitants, la cessió de les dades personals al Consorci seria conforme amb la LOPD, en la mesura que aquesta comunicació sigui necessària perquè exerceixi correctament les competències municipals que té delegades en matèria de serveis socials i, més en concret, per a la prestació del servei de primera acollida de persones immigrades, i atès que el coneixement del domicili resulta rellevant per poder identificar el col·lectiu de persones a qui van dirigits els programes de primera acollida.

Barcelona, 30 de juny de 2011