

Dictamen en relació amb la consulta sobre accés, mitjançant un mòdul informàtic, a dades personals del Padró Municipal d'Habitants

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per un ens local sobre la possibilitat que altres departaments de la Corporació, la Policia Local del municipi, així com el Jutjat de Pau puguin tenir accés, mitjançant un mòdul informàtic, a determinades dades de caràcter personal que consten en el Padró Municipal d'Habitants.

(...)

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

I

(...)

II

L'ens local manifesta, en el seu escrit de consulta, que les persones responsables de diversos departaments que formen part de la Corporació, així com la Policia Local, han sol·licitat l'accés de diferents usuaris al mòdul informàtic del Padró Municipal d'Habitants per tal de poder conèixer determinades dades personals que consideren necessàries per poder dur a terme les competències que tenen assignades. Es concreta, en aquest sentit, vers quines dades se sol·licita l'accés i els motius de la sol·licitud (document adjunt).

Així mateix, s'assenyala que el Jutjat de Pau també ha sol·licitat accedir a la informació obrant en el Padró Municipal d'Habitants, si bé en aquest cas no es concreten ni les dades personals sol·licitades ni els motius de l'accés.

Atesos aquests fets, l'ens local planteja a aquesta Autoritat si pot facilitar l'accés requerit a les dades personals que consten en el Padró Municipal d'Habitants.

Aquesta qüestió s'analitza en els apartats següents, tot diferenciant l'accés sol·licitat pels diferents departaments del Consistori –inclosa la Policia Local-, de l'accés sol·licitat pel Jutjat de Pau.

III

En relació amb l'accés a les dades personals contingudes en el Padró Municipal d'Habitants per part dels diferents departaments de la Corporació i per la Policia Local, escau fer les consideracions següents.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), defineix com cessió o comunicació de dades, "*qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat*" (article 3.i).

Ara bé, tot i que en el cas examinat l'accés al Padró pels propis òrgans i serveis de l'ajuntament es podria considerar un accés a dades de caràcter personal de tercers diferents de l'interessat i, per tant, una cessió de dades, cal tenir en compte que aquest accés, o el que és el mateix la comunicació de dades personals entre diferents unitats administratives o òrgans administratius d'una mateixa administració pública, no constitueix pròpiament una cessió o comunicació, en el sentit previst a la LOPD, atès que aquestes unitats o òrgans municipals no constitueixen un tercer, sinó que formen part de la mateixa persona jurídica, l'ajuntament, que és el responsable del fitxer.

La mateixa consideració pot fer-se en relació amb l'accés sol·licitat per la Policia Local, en tant que aquesta és la policia pròpia de l'ajuntament i, com a tal, part integrant del mateix consistori.

Dit això, cal tenir present que el fet que l'accés a les dades del Padró per part dels diferents departaments de l'ajuntament (inclosa la Policia Local) no sigui considerat una cessió de dades no exclou que el seu tractament s'hagi de realitzar amb ple respecte als principis establerts a la normativa de protecció de dades.

En aquest sentit, convé fer referència al principi de qualitat de les dades, segons el qual *"les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides"* (article 4.2 LOPD).

Per tant, per tal de determinar si l'accés sol·licitat resulta conforme amb la legislació vigent de protecció de dades caldrà tenir en compte quina és la finalitat legítima i explícita per la qual es recullen les dades que consten en el Padró i analitzar si existeixen altres finalitats que resultin compatibles amb aquesta.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) –i, en el mateix sentit, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril-, estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on ha fixat la seva residència i, alhora, defineix la seva finalitat: determinar la població del municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL).

Per tant, es pot comprovar que el Padró Municipal d'Habitants és un tipus de fitxer amb una finalitat molt concreta que no dona cobertura a qualsevol tractament de dades personals.

Ara bé, tenint en compte les tipologies de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), s'entén que poden existir altres finalitats municipals que podrien habilitar el tractament d'aquestes dades en la mesura que no són finalitats incompatibles amb la del Padró, abans descrita. En concret, ens referim a l'exercici de les competències que la legislació de règim local atribueix als ajuntaments, principalment, arran del que disposen els articles 25 i 26 de la LRBRL.

Tal i com s'ha assenyalat a l'inici d'aquest dictamen, l'escrit de consulta s'acompanya d'un document en què es detallen quins són els departaments de l'ajuntament que sol·liciten l'accés, la informació personal a què es pretén accedir i la finalitat o justificació de l'accés. En concret s'estableix que:

1. Policia Local del Municipi: sol·licita accedir a les dades personals cognom, telèfon, domicili i nombre d'integrants de l'immoble, per tal de comprovar la veracitat de les identificacions, d'acord amb allò disposat a la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer,

sobre protecció de la seguretat ciutadana, així com per a l'exercici d'altres funcions (localitzar domicilis i persones per a realitzar avisos, notificacions judicials, complementació de denúncies...).

2. Departament d'Urbana: sol·licita accedir a totes les dades personals, tret de la informació corresponent als estudis i lloc de procedència, per tal de determinar si certes persones tenen dret a la bonificació de la quota de l'Impost sobre Béns Immobles de naturalesa urbana, actualitzar el fitxer de contribuents a efectes de realitzar notificacions quan les cartes són retornades, actualitzar el Cadastre i controlar les declaracions de l'Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana.

3. Departaments d'Ingressos i Despeses (Hisenda): sol·licita accedir a les dades personals nom, CIF i domicili, per tal de poder verificar les dades errònies o contradictòries, en la part de despeses orientades a factures o transferències corrents i en la part d'ingressos orientades a liquidacions tributàries.

4. Departament Acció Social: sol·licita accedir a les dades personals nom, cognoms, domicili, nombre d'integrants de l'immoble, per tal de verificar que els usuaris estan empadronats.

5. Departament Cultura i Festes: sol·licita accedir a les dades personals necessàries per verificar l'empadronament atès que hi ha determinades persones (les empadronades al municipi) que gaudeixen de preferència per a inscriure's a les activitats que s'ofereixen.

6. Departament d'Ensenyament: sol·licita accedir a les dades personals nom, cognoms, data de naixement, DNI i domicili, per tal de prestar diferents serveis: subvencions llar d'infants, transport escolar, vigilància de l'escolarització, entre d'altres.

7. Departament d'Ocupació: sol·licita accedir a les dades personals nom, cognoms, DNI i domicili. No es concreta la finalitat de l'accés.

8. Oficina d'Atenció al Ciutadà: sol·licita accedir a les dades personals nom, DNI i domicili, per tal de contrastar dades i controlar la inscripció a la borsa de treball (destinada només als empadronats).

9. Serveis Administratius Territorials: sol·liciten accedir a les dades personals nom, cognoms, domicili i nombre d'integrants de l'immoble, per tal de tramitar diversos expedients disciplinaris de protecció de la legalitat urbanística, practicar notificacions quan la carta és retornada, entre d'altres funcions.

En aquest punt, convé fer referència a l'article 16.3 de la LRBRL, en què s'estableix la possibilitat de comunicar les dades del Padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin, sense consentiment dels interessats, quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències i exclusivament per a assumptes en què la residència o el domicili siguin dades rellevants.

Tenint en compte que la pròpia LRBRL admet la cessió de dades personals del Padró vers altres administracions per l'exercici de les seves competències, en els termes exposats, amb major motiu es pot admetre que les diferents unitats o òrgans administratius d'un mateix ajuntament puguin accedir a aquestes dades quan són necessàries per a l'exercici de les seves funcions i quan la dada residència o domicili resulta rellevant.

Així doncs, en la mesura que els motius pels quals els diferents departaments de l'ajuntament sol·liciten accedir a les dades del Padró corresponen al desenvolupament de les seves funcions compreses en l'exercici de les competències municipals previstes en la LRBRL, com ara, la seguretat en llocs públics (art. 25.2.a), l'ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística (art. 25.2.d), prestació de serveis socials i de promoció i de reinserció social (art. 25.2.k), activitats culturals (art. 25.2.m), vigilància del compliment de l'escolarització obligatòria (art. 25.2.n) o la gestió, recaptació i inspecció dels seus tributs (art. 106), entre d'altres, es pot entendre legítim l'accés sol·licitat a informació personal en tractar-se de finalitats compatibles amb la del Padró Municipal d'Habitants.

Ara bé, fins i tot en aquest cas, cal tenir present que, en aplicació del principi de qualitat (article 4.1 LOPD), les dades personals a què es tingui accés han de limitar-se a aquelles que siguin estrictament necessàries, pertinents i adequades per donar compliment a la finalitat per la qual cada departament les ha sol·licitat.

Així, en la majoria dels supòsits plantejats, l'accés ha de limitar-se a les dades identificatives nom, cognoms i/o DNI/NIE i domicili, en tractar-se aquestes de les necessàries per comprovar l'empadronament i dur a terme les actuacions escaients. En el cas del Departament d'Ensenyament de l'ajuntament podria resultar adequat permetre també l'accés a la dada corresponent a la data de naixement, ateses les funcions que té assignades.

Pel que fa a l'accés sol·licitat per la Policia Local es fan extensibles les consideracions fetes fins ara, sempre que l'accés sigui necessari per a l'exercici de les funcions de policia administrativa que els atribueix la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya (article 11.d), en tractar-se d'una finalitat compatible amb la prevista per al Padró Municipal d'Habitants i en la mesura que la dada domicili o residència resulta rellevant.

Si l'accés al Padró se sol·licita en relació amb l'exercici d'altres funcions, com ara la repressió de fets constitutius de delictes (article 11.f) de la Llei 16/1991) o el manteniment de la seguretat pública (article 1.4 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat), fer avinent que la LOPD estableix una regulació específica per als casos en què la recollida i tractament de dades personals, sense consentiment dels afectats, s'efectua amb finalitats policials.

D'acord amb el seu article 22.2, aquests casos *“estan limitats a aquells supòsits i aquelles categories de dades que siguin necessaris per a la prevenció d'un perill real per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals, i han de ser emmagatzemades en fitxers específics establerts a aquest efecte, que s'han de classificar per categories en funció del grau de fiabilitat”*.

Aquest precepte, doncs, habilitaria també l'accés de la Policia Local a les dades personals del Padró, si bé cal que s'acrediti que l'obtenció d'aquestes dades resulta necessària per prevenir un perill real i greu per a la seguretat pública o per a la repressió d'infraccions penals i que la sol·licitud adreçada a l'ajuntament sigui concreta i específica, atès que no és compatible amb allò assenyalat en l'article 22.2 de la LOPD les sol·licituds massives de dades.

IV

En relació amb l'accés a les dades personals del Padró Municipal d'Habitants sol·licitat pel Jutjat de Pau escau fer avinent que, en aquest cas i a diferència dels anteriors, l'accés sí tindrà consideració de cessió o comunicació de dades personals (article 3.i) LOPD).

Perquè aquesta comunicació sigui legítima haurà de complir els requisits del règim aplicable a les cessions de dades personals previst a l'article 11 de la LOPD.

Aquest precepte disposa, apartat 1, que *“les dades de caràcter personal objecte del 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”*.

Tot seguit afegeix, apartat 2, que aquest consentiment no és necessari quan, entre d'altres excepcions, *“la comunicació que s'hagi d'efectuar tingui com a destinatari el defensor del Poble, el ministeri fiscal o els jutges o tribunals o el Tribunal de Comptes, en l'exercici de les funcions que té atribuïdes”* (apartat d).

Així doncs, en el moment en què la sol·licitud d'accés a les dades del Padró provingui del Jutjat de Pau l'ajuntament ha de procedir a facilitar-li la informació personal que sigui requerida.

Aquesta petició d'informació haurà de ser precisa i no excessiva de conformitat amb les necessitats que exigeixi la resolució del cas, atès que els principis de qualitat i de finalitat són igualment aplicables a les comunicacions de dades a jutges i tribunals. En aquest sentit, s'ha de valorar l'equilibri entre la informació sol·licitada i la destinació o l'ús per a què ha de ser cedida, valoració que ha de ser degudament analitzada pel jutge que cursa la petició.

V

D'altra banda, convé assenyalar el fet que, segons manifestacions pròpies de l'ajuntament, actualment el programari informàtic del Padró Municipal d'Habitants no té l'opció de poder limitar la informació que es pretén accedir o consultar, ni tampoc permet deixar constància de les consultes realitzades, si bé aquests aspectes podrien ser resolts per l'empresa adjudicatària.

En relació amb aquest extrem fer avinent que la normativa de protecció de dades personals imposa l'obligació al responsable del fitxer (l'ajuntament) i, si s'escau, a l'encarregat del tractament d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries per tal de garantir la seguretat de les dades personals que seran tractades així com per evitar la seva alteració, pèrdua, tractament o accés no autoritzat.

“Article 9. Seguretat de les dades

El responsable del fitxer i, si s'escau, l'encarregat del tractament han d'adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu necessàries que garanteixin la seguretat de les dades de caràcter personal i n'evitin l'alteració, la pèrdua, el tractament o l'accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural.”

Aquestes mesures de seguretat venen regulades en el Reglament de desplegament de la LOPD, aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre (RLOPD).

“Article 2. Àmbit objectiu d'aplicació

1. El present Reglament és aplicable a les dades de caràcter personal registrades en suport físic, que les faci susceptibles de tractament, i a qualsevol modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat.”

En el cas examinat, i d'acord amb la tipologia de dades personals tractades (dades identificatives, de característiques personals i acadèmiques), les mesures de seguretat a implementar per part de l'ajuntament corresponen a les de nivell bàsic (article 81.1 RLOPD), atès que no hi consten dades personals que requereixin l'adopció d'un nivell superior de mesures de seguretat (com ara, dades relatives a infraccions penals o administratives, dades sensibles...).

Tenint en compte que el tractament de les dades del Padró Municipal d'Habitants s'efectua de manera automatitzada (article 17.1 LRBRL), aquestes mesures de seguretat han de consistir en:

- a) L'elaboració d'un document de seguretat on es fixin les obligacions i funcions dels usuaris o perfils d'usuaris que accedeixin a les dades, una descripció del sistema informàtic i una definició de les funcions de control o autoritzacions delegades pel responsable del fitxer o tractament (article 89 RLOPD).
- b) L'establiment d'un registre d'incidències (article 90 RLOPD).
- c) L'establiment d'un control d'accés (article 91 RLOPD).
- d) La correcta gestió de suports i documents (article 92 RLOPD).
- e) L'adopció de mesures que garanteixin la correcta identificació i autenticació dels usuaris (article 93 RLOPD).
- f) L'establiment de processos de còpies de seguretat i recuperació de les dades (article 94 RLOPD).

Per tant, l'ajuntament, abans de facilitar l'accés a les dades personals del Padró Municipal d'Habitants als diferents departaments del Consistori, així com al Jutjat de Pau, ha d'adoptar necessàriament les mesures de seguretat abans esmentades.

En concret, i ateses les manifestacions de l'ajuntament que podrien indicar que de totes les mesures enumerades l'única no implementada és la relativa al control d'accessos (article 91 RLOPD), cal incidir en la necessitat de la seva adopció, de tal manera que es garanteixi:

- Que els usuaris tenen accés només als recursos que necessiten per a l'exercici de les seves funcions.
- Que existeix una relació actualitzada d'usuaris i perfils d'usuaris, amb els accessos autoritzats per a cadascun d'ells.
- Que existeixen mecanismes per evitar que un usuari pugui accedir a recursos amb drets diferents dels autoritzats.
- Que exclusivament el personal autoritzat per fer-ho en el document de seguretat pot concedir, alterar o anul·lar l'accés autoritzat sobre els recursos.
- Que, en cas que existeixi personal aliè a l'Ajuntament que amb accés als recursos, aquest està sotmès a les mateixes condicions i obligacions de seguretat que el personal propi.

En aquest sentit, recordar que, de conformitat amb allò disposat a l'article 44.3.h) de la LOPD, constitueix infracció greu *“mantenir els fitxers, locals, programes o equips que continguin dades de caràcter personal sense les degudes condicions de seguretat que es determinin per via reglamentària”*.

D'altra banda, assenyalar que tant el responsable del fitxer com les persones que intervinguin en qualsevol fase del tractament de les dades personals *“estan obligats al secret professional pel que fa a les dades i al deure de guardar-les, obligacions que subsisteixen fins i tot després de finalitzar les seves relacions amb el titular del fitxer o, si s'escau, amb el seu responsable”* (article 10 LOPD).

En aquest sentit, es considera adequada la signatura de documents de confidencialitat com el model adjuntat a l'escrit de consulta, si bé escau recordar que tant la normativa vigent en matèria de funció pública (articles 108.2.c) Decret legislatiu 1/1997 i 152.c) Decret 214/1990) com la normativa de règim local (articles 164.6 TRLMRLC i i16.3 ROF) ja estableixen, respectivament, per al personal de les entitats locals i per als membres de la corporació, el deure de guardar reserva en relació amb les informacions que se'ls hi facilitin per fer possible el desenvolupament de les seves funcions.

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

Conclusions

L'accés a les dades personals del Padró Municipal d'Habitants per part de les diferents unitats administratives o òrgans administratius d'un mateix ajuntament, inclosa la Policia Local, no constitueix pròpiament una cessió de dades, atès que formen part de la mateixa persona jurídica.

Ara bé, aquest accés a les dades del Padró només serà possible si la finalitat per la qual se sol·licita resulta compatible amb la que justificà inicialment la recollida de les dades (article 4.2 LOPD).

En aquest sentit, s'entén que l'accés a les dades del Padró per a l'exercici de les competències que la legislació de règim local atribueix als ajuntaments i exclusivament per assumptes en què la dada residència o domicili resulta rellevant és una finalitat compatible amb la finalitat principal del Padró (article 16.3 LRBRL).

D'altra banda, l'accés a les dades personals del Padró per part del Jutjat de Pau, sense consentiment dels afectats, constitueix una cessió de dades que es troba habilitada per l'article 11.2.d) de la LOPD.

En qualsevol cas, amb anterioritat a la comunicació de les dades personals del Padró, l'ajuntament està obligat a adoptar les mesures de seguretat de nivell bàsic establertes en el RLOPD.

Barcelona, 18 de novembre de 2011