

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una Diputació sobre la possibilitat de tractar dades del Padró municipal d'habitants des del Registre d'entrada i sortida de documents de l'ajuntament del mateix municipi

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès pel President d'una Diputació sobre la possibilitat de tractar dades del Padró municipal d'habitants des del Registre d'entrada i sortida de documents de l'ajuntament del mateix municipi.

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

I

(...)

II

El President de la Diputació manifesta, en el seu escrit de consulta que, en el marc de les línies de suport als ens locals en matèria de foment de l'administració electrònica, la Diputació vol posar a disposició dels ajuntaments una aplicació informàtica per tal d'automatitzar el Registre d'entrada i sortida de documents.

En relació amb aquesta actuació, els diferents ens locals han suggerit si, quan es procedeix a registrar d'entrada la sol·licitud, instància, carta o qualsevol altre escrit que el ciutadà adreça a l'ajuntament, es poden importar determinades dades personals (nom i cognoms, adreça postal, codi postal i població) del Padró municipal, per tal d'agilitzar la introducció manual de les dades a aquesta aplicació del Registre, així com per evitar errors en la transcripció de la informació que pugui figurar en el document presentat.

D'altra banda, atès que aquesta importació de dades permetria conèixer discrepàncies entre el domicili declarat en el document que el ciutadà presenta i aquell que consta en el Padró municipal, es planteja la possibilitat de poder aprofitar l'obtenció d'aquesta informació per, posteriorment, actualitzar d'ofici les dades del Padró.

Atesos aquests fets, la Diputació sol·licita conèixer el criteri de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades sobre l'adequació de la funcionalitat descrita a la normativa de protecció de dades.

L'anàlisi de les qüestions plantejades s'efectua en els següents apartats d'aquest dictamen.

III

Tal i com s'ha avançat, els ens locals plantegen poder aprofitar l'automatització del seu Registre d'entrada i sortida de documents per incorporar-hi una funcionalitat que els permeti importar determinades dades personals del seu Padró municipal amb la finalitat de facilitar així la introducció manual de les dades que puguin constar en els documents presentats pels ciutadans i, alhora, evitar la comissió d'errors en la seva transcripció.

En relació amb aquest sistema d'importació d'informació, convé tenir en compte, d'entrada, les previsions de la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (LAECSP). Aquesta llei disposa, en el seu

article 35.7, que *“con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete”*.

Si bé d'acord amb aquesta previsió les administracions públiques poden emprar funcionalitats com l'examinada, cal tenir en compte que, en qualsevol cas, l'ús de les tecnologies de la informació resta sotmès a les limitacions que estableixen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic, entre les quals, convé destacar, el respecte al dret a la protecció de dades de caràcter personal en els termes establerts a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i en les seves normes de desplegament (article 4.a) LAECSP).

Des de la vessant, precisament, de la protecció de dades personals, la importació d'informació personal del Padró des d'aquesta aplicació del Registre d'entrada i sortida dels documents d'un mateix ens local constitueix un tractament de dades, entès com *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”* (article 3.c) LOPD).

Tot i que aquest tractament de dades del Padró es podria considerar, d'acord amb l'article 3.i) de la LOPD, una *“revelació de dades de caràcter personal a tercers diferents de l'interessat”* i, per tant, una cessió, cal tenir en compte que la comunicació de dades entre diferents unitats administratives o òrgans administratius d'una mateixa administració pública no constitueix pròpiament una cessió 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.

Ara bé, el fet que en aquest cas la importació de dades del Padró o, el que és el mateix, l'accés a aquestes dades no es consideri una cessió 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 aquesta importació de dades del Padró 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 (TRLRMLC), 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 és un tipus de fitxer amb una finalitat molt concreta que no dona cobertura a qualsevol tractament de dades personals.

Ara bé, com ha manifestat aquesta Autoritat en dictàmens anteriors (entre d'altres, els dictàmens CNS 35/2011 o CNS 40/2011, disponibles al web www.apd.cat), 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 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 la importació de les dades del Padró des de l'aplicació del Registre d'entrada i sortida de documents d'un mateix ens local respon a la voluntat d'agilitzar la introducció de les dades aportades pel ciutadà en els seus escrits i, per tant, la gestió de tràmits i procediments administratius, en el marc de l'exercici de les competències municipals que la LRBRL atribueix als ajuntaments (principalment, arran del que disposen els articles 25 i 26 de la LRBRL), i atès que la dada corresponent al domicili resulta rellevant, es pot entendre legítim aquest accés a la informació personal (i, per tant, la importació de dades), en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró.

Ara bé, fins i tot en aquest cas, cal tenir present que, en aplicació d'aquest mateix principi de qualitat (article 4.1 LOPD), les dades personals importades han de limitar-se a aquelles que siguin estrictament necessàries, pertinents i adequades per donar compliment a la finalitat per la qual es volen comunicar.

En el cas examinat, i d'acord amb les manifestacions fetes per la Diputació en el seu escrit de consulta, les dades personals que serien importades des del Padró a l'aplicació del Registre d'entrada i sortida de documents correspondrien al nom i cognoms del ciutadà, adreça postal, codi postal i població, totes elles dades personals que, en atenció a la finalitat abans descrita, es consideren necessàries, pertinents i adequades.

Dit això però, convé assenyalar que, tenint en compte la finalitat que justificaria l'accés al Padró i atès que en l'escrit de consulta no es fa cap referència a quina dada personal, de totes les que s'introduïrien en l'aplicació del Registre, donaria lloc a la importació automàtica de les dades del Padró, convindria valorar la possibilitat que entre els diferents camps a emplenar hi constés també un d'específic per al número del Document Nacional d'Identitat (DNI) del ciutadà.

En la mesura que, d'acord amb les previsions del Reial decret 1553/2005, de 23 de desembre, pel qual es regula l'expedició del Document Nacional d'Identitat i els seus certificats de signatura electrònica, la dada número DNI permet la identificació

inequívoca del ciutadà en les seves actuacions davant l'administració pública, el seu ús permetria evitar possibles confusions amb la importació de dades d'una altra persona amb qui aquest ciutadà pugui compartir nom i/o cognoms.

IV

Establert que, en el cas examinat, la importació de dades personals del Padró des del Registre d'entrada i sortida de documents d'un mateix ens local resulta conforme amb la normativa de protecció de dades personals, es considera convenient fer alguna consideració en relació amb la possibilitat d'aprofitar la informació obtinguda amb l'ús d'aquesta funcionalitat per, posteriorment, actualitzar d'ofici les dades del Padró municipal.

L'esmentat principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD) també obliga el responsable del fitxer (en aquest cas, l'ajuntament) a mantenir les dades personals *"exactes i posades al dia de manera que responguin amb veracitat a la situació actual de l'afectat"* (apartat 3). En cas de detectar-se que les dades registrades són inexactes, el responsable ha de cancel·lar-les i substituir-les d'ofici per les dades corresponents rectificades o completades, sens perjudici de les facultats que l'article 16 de la LOPD reconeix als afectats (apartat 4).

Per la seva part, la legislació de règim local estableix que correspon a l'ajuntament dur a terme *"las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad"* (article 17.2 LRBRL).

Per tant, és clar, que els ens locals, com a responsables del fitxer corresponent al Padró municipal, han de mantenir actualitzades les dades personals que consten en aquest fitxer.

La utilització d'una aplicació que permet importar les dades del Padró des del Registre d'entrada i sortida de documents, com l'examinada, pot constituir, en principi, un bon mètode perquè es detecti, a partir de la informació que li facilita el ciutadà a l'hora de presentar un escrit, aquelles dades personals del seu Padró municipal d'habitants, i que fan referència a aquest ciutadà, que són o podrien ser inexactes. Ara bé, això no significa, necessàriament, que l'ajuntament pugui emprar aquesta informació per modificar, posteriorment, el Padró, especialment, quan aquesta modificació sembla ser que se centraria en la dada corresponent al domicili.

Cal recordar que, d'acord amb aquest mateix principi de qualitat, en la seva vessant de finalitat, *"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. No es considera incompatible el tractament posterior d'aquestes dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques"* (article 4.2 LOPD).

Si bé el concepte finalitats incompatibles ha generat importants problemes d'interpretació i aplicació pràctica, la doctrina i la jurisprudència (per exemple, les sentències de l'Audiència Nacional d'11 de febrer de 2004, de 6 d'abril de 2006 o de 24 de maig de 2007) entenen que aquest concepte s'ha d'interpretar de manera molt restrictiva, fins al punt que, sovint, el terme incompatible haurà de ser interpretat com a equivalent de la impossibilitat d'utilitzar les dades per a finalitats diferents.

En el cas examinat, la finalitat per la qual el ciutadà facilita a l'ajuntament la dada corresponent al domicili quan aquest presenta un escrit en el seu Registre d'entrada i sortida de documents és a efectes de rebre notificacions en relació amb la petició que hagi formulat, de conformitat amb l'article 70 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i no, per tant, per dur a terme una modificació de les seves dades personals en el

Padró municipal. Fer servir la informació proporcionada pel ciutadà en el seu escrit per rectificar el Padró comportaria modificar la finalitat del tractament per la qual l'ajuntament ha obtingut aquesta dada inicialment, és a dir, comportaria emprar-la per a una finalitat diferent de la que justificà la seva recollida.

A més a més, cal tenir en compte que aquesta dada (domicili a efectes de rebre notificacions), com bé assenyala la Diputació en el seu escrit, pot no coincidir, per diferents motius, amb el domicili en què aquest mateix ciutadà està empadronat en el municipi. També cap la possibilitat que el ciutadà que presenta l'escrit no sigui veí del municipi i, per tant, no consti cap dada personal seva en el Padró municipal. Així mateix, es podria donar el cas en què el domicili declarat pel ciutadà en l'escrit fos de caràcter temporal perquè la major part de l'any habita en un altre domicili (article 15 LRBRL). Per tant, l'ajuntament, pel sol fet d'haver detectat una discrepància entre la dada declarada en l'escrit i aquella que consta en el seu Padró (de constar-hi), no pot donar per fet que el domicili que consta en el seu fitxer del Padró municipal respecte aquesta persona és inexacte.

Així, doncs, en aquest cas, no resultaria conforme amb el principi de qualitat de les dades, emprar la informació obtinguda amb l'ús de la funcionalitat del Registre d'entrada i sortida de documents per modificar, posteriorment, les dades del Padró municipal, en tractar-se d'una finalitat diferent a la que va justificar la recollida inicial de les dades.

Això, sens perjudici, del fet que es pugui posar en coneixement del ciutadà la discrepància detectada (de produir-se) per a que sigui aquest qui iniciï els tràmits corresponents per modificar les seves dades del Padró municipal, així com que els ajuntaments, en exercici de les competències que la legislació de règim local els atribueix en aquest sentit, puguin dur a terme les actuacions i comprovacions que considerin convenients per mantenir actualitzats els seus padrons, per tal que les dades que en ells consten concordin amb la realitat (article 17.2 LRBRL).

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

Conclusions

1. La importació de dades personals del Padró des del Registre d'entrada i sortida de documents d'un mateix ens local, per tal que aquest agilitzi la gestió dels tràmits o procediments administratius dins l'exercici de les competències municipals que la legislació de règim local atribueix als ens locals i quan la dada corresponent al domicili resulta rellevant, resulta conforme amb la normativa de protecció de dades personals, en la mesura que aquesta finalitat resulta compatible amb la del Padró municipal.

2. L'actualització de la dada corresponent al domicili del Padró municipal, un cop detectada una discrepància entre el que ha declarat el ciutadà en el seu escrit i aquell que consta en el Padró, no resultaria conforme al principi de finalitat de les dades, sens perjudici que aquest fet es pugui posar en coneixement del ciutadà perquè aquest iniciï els tràmits corresponents per modificar les seves dades del Padró, així com que l'ajuntament pugui dur a terme les actuacions i comprovacions que consideri convenients per mantenir el seu Padró actualitzat en exercici de les competències que, en aquest sentit, li atribueix la legislació de règim local.

Barcelona, 7 de febrer de 2012