

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la cessió de dades del padró municipal d'habitants a la Unitat tècnica d'integració social de l'Ajuntament.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'Ajuntament, en què s'exposa que la Regidoria d'Integració, com a responsable del Pla de recepció i acollida municipal, va sol·licitar, l'any 2011, accés a determinades dades del Padró municipal d'habitants (en endavant, el Padró), amb la finalitat de facilitar el servei d'acollida a persones immigrants nouvingudes, i s'afegeix que es va donar accés de les dades a la Unitat tècnica d'integració social (en endavant, Unitat d'Integració). La consulta exposa que actualment la Regidoria d'Integració necessita tractar aquestes dades, en concret, procedir a l'extracció en fitxers temporals de les dades sol·licitades per tal de poder contactar amb les persones afectades.

L'Ajuntament sol·licita dictamen sobre la possibilitat de tractar les dades del Padró per part de la Unitat d'Integració amb la finalitat de posar-se en contacte amb les persones beneficiàries del servei de primera acollida, tenint en compte que aquesta finalitat no està descrita en la definició del fitxer del Padró.

Analitzada la petició, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

Segons la consulta, l'any 2011 la Regidoria d'Integració de l'Ajuntament, com a responsable del Pla de recepció i acollida municipal, va sol·licitar l'accés al nom i cognoms, l'adreça, la nacionalitat, el país d'origen i el telèfon de les persones estrangeres recentment empadronades al municipi, amb la finalitat de facilitar el servei d'acollida a les persones immigrants nouvingudes, i s'afegeix que es va donar a la Unitat d'Integració "*accés de consulta al padró*".

A això l'Ajuntament afegeix que darrerament, la Regidoria d'Integració ha afegit a la seva sol·licitud que, per tal de donar eficàcia a aquests programes (de recepció i acollida municipal), necessita poder tractar les dades del Padró. Segons la consulta, "*el tractament consistiria en l'extracció en fitxers temporals de les dades sol·licitades per tal de poder posar-se en contacte amb els ciutadans i ciutadanes als quals s'havia de realitzar la primera sessió informativa del programa d'acollida*".

Respecte l'accés per part de la Regidoria d'Integració a dades del Padró, en els termes plantejats en la consulta, 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 la cessió o comunicació de dades com qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) LOPD).

Aquesta Autoritat ha analitzat en anteriors ocasions l'accés a les dades personals contingudes en el Padró Municipal d'Habitants per part de diferents departaments o àrees de la pròpia Corporació municipal, entre d'altres, en el Dictamen 35/2011, que es pot consultar al web: www.apd.cat.

Com ha apuntat anteriorment aquesta Autoritat, l'accés o comunicació de dades personals entre diferents unitats administratives o òrgans administratius d'una mateixa administració pública, en aquest cas, un Ajuntament, no constitueix pròpiament una cessió o comunicació, en el sentit previst a l'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.

Dit això, que l'accés a les dades del Padró per part, en el cas que ens ocupa, de la Regidoria d'Integració (Unitat d'integració), no sigui estrictament una cessió de dades, no exclou que el seu tractament s'hagi de realitzar amb ple respecte pels principis establerts a la normativa de protecció de dades, entre d'altres, el principi de finalitat, 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).

En atenció a aquest principi, per tal de determinar si l'accés i posterior tractament de dades del Padró, a sol·licitud de la Regidoria d'Integració, resulta conforme amb la legislació en matèria de protecció de dades, cal 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, en relació amb el cas plantejat.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL) 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 en defineix la 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 LBRL). Encara pel que fa a les finalitats del Padró, aquestes queden recollides a la Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, que defineix el Padró com:

"el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, registro gestionado por los propios Ayuntamientos por medios informáticos (art. 17.1 LBRL) en el que han de inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, de acuerdo a los arts. 15 y 16 LBRL, determinar la población del municipio, adquirir la condición de vecino y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Además de estas funciones la legislación de régimen electoral prevé la elaboración del censo electoral a partir de los datos contenidos en el Padrón, los cuales sirven, también, para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico. Así pues, de la propia regulación de la LBRL podemos concluir que el padrón contiene un conjunto organizado de datos de carácter personal referidos a personas físicas identificadas, los vecinos de un municipio, siendo por ello un fichero de datos personales al que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD."

Ara bé, més enllà d'aquesta "triple finalitat" principal, tenint en compte les tipologies de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LBRL), 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 les pròpies del Padró.

Pel que fa a les competències municipals en matèria d'immigració, segons l'article 84.2.m) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els governs locals tenen competències pròpies, en els termes que determinin les lleis, en la regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones i dels serveis socials públics d'assistència primària i en el foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants.

Als efectes que ens interessin, la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, disposa que *"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"* (article 18.1 de la Llei 10/2010).

Segons l'article 21.1 de la Llei 10/2010, els ens locals poden prestar el servei d'acollida a qualsevol persona que estigui empadronada al municipi, i afegeix que els municipis amb una població igual o superior a vint mil habitants (com és el cas del municipi que formula la consulta), han de prestar el servei de primera acollida a les persones empadronades, tant si són estrangeres immigrades com retornades (article 21.1.a) de la Llei 10/2010). El servei de primera acollida és *"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 immigrats, 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"* (article 2.b) Llei 10/2010).

Més en concret, 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"*. 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"*.

En aquest punt cal referir-se a l'article 16.3 LBRL, que preveu la possibilitat de cedir dades del padró en els següents termes:

"Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

(...)"

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en anteriors ocasions, entre d'altres, en el Dictamen 9/2013, tenint en compte que la pròpia LBRL 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.

Com ha examinat aquesta Autoritat en el Dictamen 26/2011, els municipis tenen competències en relació amb el servei de primera acollida de persones estrangeres immigrades o persones retornades, servei que requereix, per a la seva implementació, del tractament de dades del Padró, als efectes de poder posar-se en contacte amb les

persones a les que s'adrecen els programes de primera acollida, esmentats, i així poder oferir els serveis que estableix la Llei 10/2010, citada.

Per tant, en el cas que ens ocupa es dona compliment als requisits de l'article 16.3 de la LBRL, ja que les dades són necessàries per a l'exercici de competències municipals i a més, la dada de la residència o domicili dels afectats resulta rellevant, ja que la Regidoria d'Integració pretén, precisament, posar-se en contacte amb aquestes persones.

Amb tot això, es pot considerar que la Regidoria d'Integració, en concret, la Unitat d'Integració del propi Ajuntament, ha de poder tractar les dades del Padró que resultin necessàries per donar compliment a les funcions, previstes a la legislació citada, relatives al servei de primera acollida a les persones estrangeres immigrades o persones retornades, en la mesura que aquest tractament respon al compliment de finalitats compatibles amb les del Padró.

III

Partint de la premissa que la Regidoria d'Integració està legitimada per tractar dades del Padró municipal per tal de donar compliment a les previsions de la Llei 10/2010, citada, cal referir-se al tractament concret que es podria fer d'aquestes dades.

Com exposa la consulta, des de maig de 2011 ja s'hauria donat a la Unitat d'Integració "*accés de consulta al Padró*". Més enllà d'aquesta mera consulta que ja s'hauria produït, la Regidoria hauria sol·licitat poder procedir a l'extracció en fitxers temporals de les dades sol·licitades per tal de posar-se en contacte amb els ciutadans i ciutadanes als quals s'havia de realitzar la primera sessió informativa del programa d'acollida.

D'entrada, cal tenir en compte que l'LOPD defineix el tractament de dades personals 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).

És a dir, des de la perspectiva de la protecció de dades, tant l'accés i la mera consulta de les dades del Padró, com qualsevol operació posterior que es realitzi, com pot ser l'extracció de les dades del Padró i la seva utilització posterior, constitueixen un "tractament de dades personals".

Pel que fa al tractament concret sobre el que es formula la consulta, cal tenir en compte que l'article 5.2.g) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, que aprova el Reglament de desenvolupament de l'LOPD (RLOPD) defineix els fitxers temporals com "*fitxers de treball creats per usuaris o processos que són necessaris per a un tractament ocasional o com a pas intermedi durant la realització d'un tractament*".

D'entrada, cal fer notar que el tractament de determinades dades del Padró per part de la Regidoria d'Integració, es pot articular de manera que sigui el responsable del fitxer, l'Ajuntament i, en concret, aquella àrea o servei de l'Ajuntament encarregada de la gestió del Padró, la que faci l'extracció de les dades en qüestió i les comuniqui, als efectes oportuns, a la Regidoria. Aquesta opció resulta plenament ajustada als principis i garanties de l'LOPD.

Ara bé, atès que l'Ajuntament considera l'opció alternativa plantejada en la consulta, és a dir, que sigui la Regidoria la que accedeixi al Padró directament per extraure determinada informació, cal tenir en compte les següents consideracions.

L'article 4 de l'LOPD disposa que:

"1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

(...)

3. Les dades de caràcter personal han de ser exactes i posades al dia de manera que responguin amb veracitat a la situació actual de l'afectat.

4. Si les dades de caràcter personal registrades són inexactes, en tot o en part, o incompletes, han de ser cancel·lades i substituïdes d'ofici per les dades corresponents rectificades o completades, sens perjudici de les facultats que l'article 16 reconeix als afectats.

(...)".

L'aplicació d'aquest principi comporta que la Regidoria d'Integració no hauria d'accedir a la base de dades completa del Padró, sinó únicament a determinades dades de les persones amb les que la Regidoria ha de posar-se en contacte als efectes ja exposats.

La finalitat per a la que la Regidoria sol·licita l'accés i tractament de dades del Padró, no justifica un accés complet i generalitzat a aquesta base de dades, ja que el Padró conté informació sobre persones empadronades que no queden afectades per la Llei 10/2010. No quedaria justificat, des de la perspectiva del principi de qualitat, l'accés i l'extracció de dades d'aquestes persones per part de la Regidoria, ni la seva incorporació a un fitxer temporal.

Més encara, fins i tot en relació amb les persones amb les que la Regidoria s'ha de posar en contacte, aquesta només hauria d'accedir i tractar les dades del Padró sobre aquestes persones, que siguin necessàries per establir el dit contacte, tenint en compte la previsió de l'article 16.3 de la LBRL, citada.

Per tot això, únicament si l'Ajuntament pot articular un sistema d'accés i extracció de dades del Padró que asseguri el correcte compliment del principi de qualitat, en el sentit que la Regidoria d'Integració només pugui accedir, amb vistes a la seva extracció en un fitxer temporal, a les dades del Padró que són adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat prevista a la Llei 10/2010, aquesta opció resultaria ajustada a les exigències de la normativa de protecció de dades. En altre cas, caldria desaconsellar aquesta opció, i prioritzar l'opció que sigui l'àrea o servei encarregat del Padró la que faci l'extracció i comuniqui les dades oportunes a la Regidoria.

Cal recordar que la normativa de protecció de dades estableix l'obligació per al responsable, en aquest cas, l'Ajuntament, d'aplicar un determinat nivell de mesures de seguretat, en atenció a la informació tractada (article 9 LOPD i títol VIII RLOPD).

Respecte els fitxers temporals o còpies de treball de documents, l'article 87 del RLOPD disposa que:

1. Els fitxers temporals o còpies de documents que s'han creat exclusivament per a la realització de treballs temporals o auxiliars han de complir el nivell de seguretat que els correspongui conforme als criteris establerts a l'article 81.

2. Qualsevol fitxer temporal o còpia de treball creat així s'ha d'esborrar o destruir una vegada deixi de ser necessari per als fins que van motivar la seva creació.

En cas que l'Ajuntament, en tant que responsable del fitxer, pugui articular un mecanisme pel qual la Regidoria només accedirà i extraurà del Padró les dades necessàries, resultarà imprescindible que s'apliquin les mesures de seguretat que resulten d'aplicació al propi Fitxer del Padró, tal i com preveu l'article 87 del RLOPD, citat.

És a dir, l'Ajuntament, com a responsable del Fitxer del Padró, haurà de vetllar pel compliment, en els dits fitxers temporals, del nivell de seguretat que correspon aplicar a les dades del Padró.

Finalment, encara des de la perspectiva del principi de qualitat (article 4 LOPD), cal fer avinent que, en el moment en què la Regidoria hagi establert el contacte amb les persones afectades, en els termes apuntats en aquest dictamen, ja no quedaria justificat el tractament de les dades extretes del Padró, per part de la Regidoria.

Això, sens perjudici que, en el futur, la Regidoria d'Integració hagi d'accedir novament a determinades dades del Padró (de persones estrangeres que s'empadronin en el futur), amb la finalitat de donar compliment a la Llei 10/2010.

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

Conclusions

La Regidoria d'Integració pot tractar les dades del Padró que resultin necessàries per donar compliment a les funcions relatives al servei de primera acollida a les persones estrangeres immigrades o persones retornades (Llei 10/2010), en concret, posar-se en contacte amb les persones afectades, en la mesura que aquest tractament respon al compliment de finalitats compatibles amb les del Padró.

En cas que l'Ajuntament pugui articular un sistema a través del qual la Regidoria d'Integració només pugui accedir, amb vistes a la seva extracció en un fitxer temporal, a les dades del Padró que són adequades, pertinents i no excessives en relació amb la finalitat prevista a la Llei 10/2010, aquesta opció resultaria ajustada a les exigències de la normativa de protecció de dades. En altre cas, caldria prioritzar l'opció que sigui l'àrea o servei encarregat del Padró la que faci l'extracció i comuniqui les dades oportunes a la Regidoria.

Barcelona, 4 de setembre de 2014