

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un organisme autònom local sobre la tramesa d'informació del procés d'eleccions per renovar llur Consell Rector i l'elaboració del cens electoral

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per la Presidenta d'un organisme autònom local (en endavant, l'Institut) en què es plantegen diferents vies per obtenir informació personal de les persones que tenen reconeguda alguna discapacitat i que viuen a (...), als efectes d'informar-les de les properes eleccions al Consell Rector de l'Institut i elaborar el cens electoral.

S'adjunta a l'escrit de consulta còpia dels Estatuts de l'Institut (annex 1), del model de carta i tríptic informatiu del procés electoral al Consell Rector a enviar a les persones amb discapacitat (annexos 2 i 3), del formulari d'inscripció al cens electoral (annex 4) i d'un informe de la Síndica de (...) en què s'analitza el sistema d'elecció i s'efectuen algunes recomanacions al respecte (annex 5).

Analitzada la petició i la documentació que l'acompanya, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Institut manifesta, en el seu escrit de consulta, que properament se celebraran eleccions per renovar llur Consell Rector i que, seguint les recomanacions efectuades per la Síndica de (...) en el seu informe de 2011 (annex 5), s'està duent a terme un procediment de millora d'alguns elements que conformen el procés electoral, especialment, el relatiu a l'enviament per correu postal de la informació relativa al dit procés, als efectes d'assegurar la igualtat d'oportunitats i la participació de tot el col·lectiu.

De conformitat amb els Estatuts de l'Institut (annex 1), el Consell Rector està integrat per 21 persones, entre les quals, 10 representants de les persones amb discapacitat, escollits directament per les persones amb discapacitat empadronades a Barcelona (article 7.1.b)).

Per tant, poden ser candidats i alhora electors en el dit procés electoral totes les persones que tinguin reconeguda una discapacitat i que estiguin empadronades a la ciutat de Barcelona.

L'Institut manifesta que l'Ajuntament de (...) és responsable del fitxer "Usuaris de (...)", relatiu únicament a les dades personals de les persones usuàries dels serveis municipals en matèria de discapacitat que s'han adreçat a l'Institut.

Així mateix, manifesta que aquest fitxer serveix com a base per configurar el cens electoral, de manera que la informació sobre les eleccions al Consell Rector que tramet l'Institut via correu postal només s'adreça a les persones amb discapacitat que figuren en aquesta base de dades.

Atès que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies disposaria d'informació personal del conjunt de persones amb discapacitat que viuen a (...), entre d'altres, l'Institut planteja si el Departament pot comunicar-li determinades dades d'aquestes

persones amb la finalitat d'informar-los de la possibilitat de presentar-se com a candidat a representant al Consell Rector de l'Institut, així com de poder votar, i alhora poder configurar uns cens complet d'electors.

Aquesta qüestió s'examina en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

Des de la perspectiva del dret a la protecció de dades de caràcter personal, *"qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat"* constitueix una cessió o comunicació de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD)) i, com a tal, s'ha d'efectuar de conformitat amb el règim previst, amb caràcter general, per a les comunicacions o cessions de dades personals a l'article 11 de l'LOPD.

Aquest article 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, entre les quals, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (apartat 2.a)).

Per la seva part, l'article 21 de l'LOPD recull una altra excepció al consentiment dels afectats per al cas concret de comunicacions de dades personals entre administracions públiques, com succeeix en el supòsit ara examinat.

L'apartat 1 d'aquest article disposa que *"les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències quan tractin matèries diferents, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques"*. L'apartat 4 del mateix article estableix que *"en aquests casos no és necessari el consentiment de l'afectat"*.

En aquest sentit, l'article 10.4.c) del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de l'LOPD (en endavant, RLOPD) complementa la regulació legal assenyalant que no serà necessari el consentiment de l'interessat quan la cessió entre administracions públiques es realitzi *"per a l'exercici de competències idèntiques o que versin sobre les mateixes matèries"*.

En el present cas, es planteja una cessió de dades de persones amb discapacitat de què disposa el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (en endavant, el Departament) vers l'Institut, organisme autònom local de l'Ajuntament de (...) (article 1 Estatuts).

De conformitat amb la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, *"l'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria de serveis socials, d'acord amb el que estableix aquest títol i, si escau, la legislació sobre organització territorial i règim local"* (article 27.1).

Així, d'acord amb l'article 29 d'aquesta llei, correspon al departament competent en matèria de serveis socials (Decret 86/2016, de 19 de gener, de reestructuració), entre d'altres, les competències en matèria de serveis socials següents:

- Adoptar les mesures necessàries per aplicar la Cartera de serveis socials (apartat c)).
- Col·laborar i cooperar amb els municipis i els altres ens locals en l'aplicació de les polítiques de serveis socials (apartat d)).

- Gestionar les prestacions de serveis socials que li corresponguin d'acord amb les lleis (apartat h)).
- Fomentar la participació ciutadana, l'associacionisme, el voluntariat i altres fórmules d'ajuda mútua, d'acord amb les administracions locals si són de llur àmbit territorial (apartat l)).
- Les que li atribueixen les lleis o els reglaments i les que calguin per desenvolupar i executar la política de serveis socials que no estiguin expressament atribuïdes a un altre departament o a una altra administració pública (apartat p)).

Per la seva part, d'acord amb l'article 31 d'aquesta llei, correspon als municipis, entre d'altres, les competències en matèria de serveis socials següents:

- Estudiar i detectar les necessitats socials en llur àmbit territorial (apartat a)).
- Crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent (apartat b)).
- Complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics (apartat e)) –establertes a l'article 17 de la Llei 12/2007-.
- Les que els atribueixen les lleis (apartat k)).

L'Institut és l'organisme de l'Ajuntament de (...) que, dins de llurs competències en matèria de serveis socials, du a terme activitats dirigides específicament a la promoció i a l'atenció de les persones amb discapacitat, de cara a la seva integració social, per a aconseguir-ne el desenvolupament personal i la millora de la qualitat de vida. En aquest sentit, exerceix, entre d'altres, les següents funcions (article 2 Estatuts):

(...)

c) El foment i la promoció de la participació de les persones, les entitats i els sectors afectats i/o interessats, establint a l'efecte els mecanismes adients d'informació, de proposta, d'estímul i de seguiment de les seves activitats presents i futures.

d) Vetllar per a que les necessitats específiques de les persones amb discapacitat siguin contemplades en les actuacions de l'Ajuntament de Barcelona.

e) Promoure la correcta aplicació de les lleis establertes per a la integració social de les persones amb discapacitat, ineludiblement en les de competència municipal.

f) Vetllar, especialment, per la salvaguarda dels drets de les persones amb discapacitat reconeguts a la normativa vigent.

g) L'establiment de relacions, d'acords, i/o convenis amb l'Administració pública, en els seus diversos estaments i nivells, amb la finalitat d'emprendre actuacions conjuntes o de coordinar les respectives activitats amb les de l'Organisme.

(...)

k) L'establiment de serveis de promoció, d'informació, d'assessorament i suport personalitzats envers les persones afectades o interessades, d'acord amb els objectius programats.

(...)

m) Promoure, davant dels poders públics, l'exercici dels drets i la defensa dels interessos legítims reconeguts a les persones amb discapacitat i exercitar les accions que procedeixin per tal de fer-les efectives.

n) Qualsevol altres relacionades amb les anteriors i amb les seves funcions que l'Ajuntament li pogués assignar."

D'aquestes previsions legals es desprèn que ambdues administracions públiques (el Departament i l'Ajuntament, a través de l'Institut) exerceixen competències sobre una mateixa matèria (serveis socials), per la qual cosa en principi concorreria el supòsit previst a l'article 21 de l'LOPD.

IV

Dit això, per aplicació del principi de qualitat (article 4.2 LOPD), per tal de considerar adequada la cessió, caldria que la finalitat per a la qual l'Institut sol·licita les dades resultés compatible amb la finalitat per a la qual el Departament va recollir-les inicialment.

En la consulta s'exposa que l'Institut no té en el seu poder la informació personal relativa al conjunt de persones que tenen reconeguda una discapacitat i que estan empadronades a la ciutat de (...), requisits que, segons l'article 7 dels seus Estatuts, les legitimen per participar en el procés electoral al Consell Rector (com a candidat a representant o votant). En conseqüència, no disposa de la informació necessària ni per informar-les de la celebració del dit procés electoral ni per configurar el cens electoral de manera que es garanteixi la igualtat d'oportunitats i la participació de tot el col·lectiu.

Aquestes dades, per la informació de què es disposa, estarien en poder del Departament. En aquest sentit, es fa referència en l'escrit de consulta al fitxer "Sistema d'atenció a persones amb discapacitat", la finalitat principal del qual és gestionar les valoracions de la condició legal de persona amb discapacitat i emetre la targeta acreditativa de la discapacitat (pas previ per poder accedir a les prestacions i altres actuacions o beneficis a què es tingui dret en matèria de serveis socials). En aquest fitxer consten, entre d'altra informació, dades identificatives, de contacte, d'empadronament i de salut d'aquestes persones.

Atesa la finalitat del fitxer d'origen i en la mesura que aquestes dades –limitades a les persones empadronades a la ciutat de (...)- s'emprarien per l'Institut per garantir la seva participació en un procés electoral en el qual tenen dret a participar, en complir els requisits i en tractar-se d'un òrgan d'una administració pública que adopta decisions en matèria de serveis socials relacionades específicament amb aquest col·lectiu i, per tant, del seu interès, pot entendre's que ens trobem davant de finalitats compatibles.

En aquest punt, no és sobrer fer referència al Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social. Aquesta llei reconeix que *"les persones amb discapacitat conformen un grup vulnerable i nombrós que la societat, per la manera com s'estructura i funciona, ha mantingut sovint en conegudes condicions d'exclusió. Aquest fet ha comportat la restricció dels seus drets bàsics i llibertats, cosa que ha condicionat o obstaculitzat el seu desenvolupament personal, així com el gaudi dels recursos i serveis disponibles per a tota la població i la possibilitat de contribuir amb les seves capacitats al progrés de la societat"* (exposició de motius).

Als efectes d'evitar situacions d'exclusió social per a aquest col·lectiu, aquesta llei estableix, en el seu article 54, relatiu al dret de participació en els assumptes públics, que *"les persones amb discapacitat, inclosos els nens i les nenes, i les seves famílies, a través de les seves organitzacions representatives, han de participar en la preparació, elaboració i adopció de les decisions i, si s'escau, de les normes i estratègies que els concerneixen, i és obligació de les administracions públiques en l'esfera de les seves respectives competències promoure les condicions per assegurar que aquesta participació sigui real i efectiva. De la mateixa manera, s'ha de promoure la seva presència permanent en els òrgans de les administracions públiques, de caràcter participatiu i consultiu, les funcions dels quals estiguin directament relacionades amb matèries que tinguin incidència en esferes d'interès preferent per a persones amb discapacitat i les seves famílies"* (apartat 2).

Per tot plegat, en el present cas no es pot descartar, d'entrada, que l'article 21 de l'LOPD habiliti la comunicació de dades des del Departament vers l'Institut amb la finalitat indicada.

V

Ara bé, arribats a aquest punt, convé fer avinent l'existència de determinades circumstàncies que aconsellarien optar per vies alternatives més respectuoses amb el dret fonamental a la protecció de dades personals dels possibles afectats (article 18.4 CE).

Per una banda, cal tenir present la naturalesa de la informació personal que seria objecte de cessió a l'Institut des del Departament.

Segons consta a l'escrit de consulta, a banda de les dades necessàries per identificar les persones que poden participar en el procés electoral al Consell Rector de l'Institut i elaborar el cens, així com per contactar-hi als efectes d'informar-les sobre la seva celebració (nom, cognoms, DNI o NIE, data de naixement, adreça postal i electrònica, codi postal i telèfon), l'Institut també sol·licita conèixer la tipologia de discapacitat que cadascuna d'elles té reconeguda: auditiva, física, intel·lectual, trastorn mental o visual.

El motiu de la seva petició és, segons manifestacions de l'Institut, poder fixar el o els sectors en els quals la persona pot votar, que depenen precisament de la tipologia de discapacitat que es tingui reconeguda (cas que l'elector tingui més d'una discapacitat reconeguda, aquest podrà emetre un vot per a cadascun d'aquests sectors).

L'article 5.1.g) de l'RLOPD defineix les dades de caràcter personal relacionades amb la salut com *"les informacions que concerneixen la salut passada, present i futura, física o mental, d'un individu"* i afegeix que *"en particular, es consideren dades relacionades amb la salut de les persones les referides al seu percentatge de discapacitat i a la seva informació genètica"*.

Per tant, és clar que les informacions sobre la tipologia, grau i condicions de discapacitat a què es fa referència han de ser considerades dades personals de salut de les persones amb discapacitat. Però, més enllà d'això, cal tenir present, en atenció al col·lectiu afectat (persones amb discapacitat), que el mer fet de facilitar informació personal sobre la seva persona, amb independència de la tipologia de la discapacitat, comportarà, de fet, comunicar informació relacionada amb la salut d'aquestes persones.

Cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades atorga una protecció reforçada a aquest tipus d'informacions més sensibles, considerades dades especialment protegides (article 7 LOPD), ateses les conseqüències negatives que del seu tractament se'n poden derivar per la persona que n'és titular. En concret, l'LOPD resulta taxativa pel que fa al tractament de les dades de salut (article 7.3), atès que, o existeix una llei que autoritzi el tractament i la comunicació, o es té el consentiment exprés de l'afectat, llevat que les dades es tractin per a la prestació d'una assistència sanitària o gestió de serveis sanitaris pel personal sanitari o en aquelles situacions en què es tracti de salvaguardar l'interès vital de la persona afectada (articles 7.6 i 8), supòsits que no es donen en el present cas.

Per altra banda, cal tenir present que, en matèria de serveis socials, regeix el principi de voluntarietat, en el benentès que recau sobre els destinataris dels serveis socials la potestat de decidir rebre o no un determinat servei social prestat per les administracions públiques competents.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya disposa, en el seu article 24, que *"totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública, a ésser informades sobre aquestes prestacions i a donar el consentiment per a qualsevol actuació que les afecti personalment, en els termes que estableixen les lleis"* (apartat 1).

En aquest sentit, i als efectes que interessin, la Llei 12/2007, citada, estableix, en el seu article 9.2.g), que els destinataris dels serveis socials tenen dret a *“decidir si volen rebre un servei i escollir lliurement el tipus de mesures o de recursos que s’han d’aplicar, d’entre les opcions que els siguin presentades, i també participar en la presa de decisions sobre el procés d’intervenció acordat.”*

Això, en un cas com l’ara examinat, podria portar a qüestionar-se si l’Institut requereix inexcusablement conèixer la informació personal que demana al Departament, atès que fa referència a persones que, malgrat ser destinatàries dels serveis socials prestats per l’Institut, mai s’hi han adreçat.

Com s’ha vist, l’Institut sol·licita al Departament determinades dades de les persones amb discapacitat que estan empadronades a (...) i de les quals no disposa, per tal de garantir la seva participació en les eleccions al Consell Rector (informar-les i elaborar el cens). Correspon a aquest òrgan, d’acord amb els seus Estatuts i entre d’altres funcions, el disseny de les polítiques públiques en matèria de serveis socials dins l’àmbit competencial de l’Ajuntament de (...). Per tant, la possibilitat de participació s’ha d’adreçar fonamentalment a les persones usuàries dels serveis prestats per aquest Ajuntament, a través, en aquest cas, de l’Institut. En conseqüència, des del punt de vista de la qualitat de les dades (article 4 LOPD), l’Institut ja disposaria de les dades personals necessàries per dur a terme el procés d’eleccions al Consell Rector.

Això no significa que no es reconegui el dret de les persones destinatàries però no usuàries dels serveis prestats per l’Institut a participar en aquest òrgan, atès que és clar que reunirien els requisits prèviament establerts (tenir reconeguda una discapacitat i estar empadronat a la ciutat de (...)) i atès que, tot i no ser actualment usuàries, no es pot descartar que ho puguin ser en un futur ni tampoc el fet que podrien estar interessades en participar-hi per tal de millorar aquests serveis amb la finalitat, precisament, de ser-ne usuàries.

Tan sols es vol posar de manifest que la via proposada per garantir aquesta participació (cessió de la informació) podria no ser la més adequada des del punt de vista de la protecció de dades. Especialment, si es té en compte que les dades personals d’aquestes persones obtingudes des del Departament passarien a formar part, per la informació de què es disposa, del fitxer “Usuaris de (...)” que té per finalitat *“el suport a les persones amb discapacitat i a infants amb trastorns en el desenvolupament que podrien originar una situació de discapacitat”* –no d’un fitxer específic relatiu al procés electoral (cens)-, per la qual cosa no es podria descartar que acabessin sent emprades per a finalitats diferents a la que podria justificar la seva obtenció.

Això sens perjudici que, com després s’apuntarà, hi ha altres possibilitats de fer-ne difusió entre aquestes persones.

Finalment, també cal tenir en compte les consideracions fetes per la Síndica de (...) en el seu informe de l’any 2011, en què, estudiat el sistema d’eleccions dels representants de les persones amb discapacitat al Consell Rector de l’Institut, posa de manifest l’existència d’altres formes de garantir la participació d’aquest col·lectiu que resulten menys intrusives des del punt de vista de la protecció de dades. Ens referim, en concret, a la participació a través de les organitzacions representatives del sector.

Així, en aquest informe, la Síndica manifesta que:

“(...) l’Institut no ha promogut la participació de les organitzacions representatives del sector, tal com indica l’article 15 de la Llei 51/2003, de 2 de desembre, d’igualtat d’oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat (actualment, el Reial decret legislatiu 1/2013, abans citat), i no compta amb els òrgans de participació que preveu el nostre ordenament jurídic.”

“(...) ha recomanat a l’Ajuntament la necessitat d’obrir un espai de debat i reflexió que permeti analitzar l’organització actual del sistema de participació i representació de les persones amb discapacitat a l’Institut, atenent les carències que s’han detectat en el sistema actual, per tal que l’Institut guanyi en eficàcia, eficiència i representativitat. I també ha suggerit a l’Ajuntament que, en aquesta reflexió, es compti amb la participació de les entitats reconegudes en el terreny de les discapacitats i amb persones de reconeguda solvència en la temàtica (...).”

“Al llarg dels anys, el Govern municipal ha potenciat la creació de diferents processos i òrgans de participació, tant territorials com sectorials, i (...) no es pot entendre avui sense tenir en compte el pes que han tingut les entitats i les associacions en el seu desenvolupament.”

Per tot plegat, es considera que en el present cas resultaria més respectuós amb el dret a la protecció de dades personals dels afectats (article 18.4 CE), que l’Institut encarregués al Departament la tasca d’informar les persones amb discapacitat empadronades a la ciutat de (...) de la celebració del procés electoral al Consell Rector d’aquest Institut i que fossin aquestes persones les que, posteriorment, decidissin participar en el dit procés a través de la seva inscripció en el cens electoral de l’Institut.

De fet, en la mateixa consulta ja es contempla aquest escenari i, fins i tot, s’aporta un model de carta i tríptic informatiu de les eleccions al Consell Rector de l’Institut que seria tramès a aquestes persones (annexos II i III), així com el formulari d’inscripció en el cens electoral (annex IV).

En relació amb aquesta inscripció, fer avinent que seria convenient que l’Institut disposés d’un fitxer específic per al tractament de les dades personals de les persones amb discapacitat empadronades a la ciutat de (...) necessàries per a la celebració del procés electoral al Consell Rector (articles 20 LOPD i 54 RLOPD).

Així mateix, caldria emprar un formulari de recollida de les dades (annex IV) en què s’informés les persones afectades de manera expressa, precisa i inequívoca que la finalitat de la seva recollida i tractament és elaborar el cens electoral de l’Institut, així com de la resta d’aspectes recollits en l’article 5 de l’LOPD.

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

Conclusions

Malgrat que en el cas examinat podria concórrer el supòsit previst a l’article 21 de l’LOPD, l’adequada garantia del dret a la protecció de dades porta a considerar com a millor opció que el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies informi les persones amb discapacitat empadronades a (...) de la possibilitat de participar en el procés electoral al Consell Rector de l’organisme autònom de l’Ajuntament de (...).

Barcelona, 11 d’abril de 2016