

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una empresa pública sobre la comunicació d'informació anonimitzada del Padró municipal per al desenvolupament d'una eina predictiva en matèria de serveis socials

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'una empresa pública en què planteja si determinats municipis poden comunicar-li informació anonimitzada del Padró municipal amb l'objectiu de desenvolupar una eina predictiva en matèria de serveis socials.

Analitzada la consulta i vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen.

I

(...)

II

L'entitat exposa en el seu escrit de consulta que es constitueix com una societat mercantil amb capital íntegrament públic, adscrita a un organisme autònom amb competències en l'àmbit dels serveis socials i de salut.

D'acord amb els seus Estatuts, l'objectiu és *“la gestió i l'administració dels serveis traspassats (...) en matèria sanitària i social, com també la gestió i l'administració dels centres, els serveis i els establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària, sociosanitària, de salut mental i d'atenció social que determini (...), dels programes institucionals en matèria de promoció i protecció de la salut, prevenció de la malaltia, assistència social, sanitària i sociosanitària i rehabilitació, i dels serveis i les prestacions del sistema sanitari públic i del sistema de protecció i assistència social, (...)”* (article 2).

En el marc de les funcions públiques atribuïdes per al compliment de l'objectiu esmentat (article 3 Estatuts), manifesta que busca desenvolupar un pla d'atenció sanitària i social integrada, implementant, en aquest sentit, una eina predictiva que ajudi a dimensionar les situacions de vulnerabilitat a la població, amb la finalitat d'identificar patrons poblacionals de les demandes de serveis socials de les persones en situació de vulnerabilitat o amb risc d'exclusió social, i així planificar de millor manera els recursos necessaris a tal efecte.

Afegeix en la seva consulta que aquesta eina predictiva es basarà en una sèrie d'algoritmes de *“Machine learning”* que, partint de dades constatables, permetran al sistema fer una predicció-estimació de necessitats de serveis per a cadascun dels col·lectius de població

prèviament definits. En aquest punt, fa avinent que, entre les dades necessàries per poder desenvolupar els algorismes, consideren indispensables les dades del Padró municipal dels municipis que vulguin col·laborar en el projecte. Puntualitza, al respecte, que aquestes dades s'obtidrien de manera anonimitzada.

A tot això, planteja a aquesta Autoritat si la comunicació pretesa de la informació anonimitzada del Padró municipal pot legitimar-se en l'exercici de les competències que té atribuïdes.

III

Abans d'examinar aquesta qüestió, escau assenyalar que, en atenció a la descripció que l'empresa pública fa en la seva consulta sobre l'eina predictiva, sembla raonable pensar que el seu desenvolupament comportarà, més enllà del tractament de les dades dels padrons municipals, la utilització de dades d'altres fonts d'informació de què pugui disposar la mateixa entitat, amb motiu de l'exercici de les funcions que té atribuïdes en els àmbits de salut i de serveis socials, o bé provinents d'altres possibles entitats o ens participants, atès que l'objectiu pretès és obtenir patrons poblacionals de les demandes de serveis socials de les persones en situació de vulnerabilitat o amb risc d'exclusió social. Com a mínim, sembla clar que es podrien recopilar dades demogràfiques, socials i econòmiques, sense descartar-ne d'altres que puguin ser necessàries en aquest sentit.

De les manifestacions de l'empresa pública pot intuir-se, als efectes que interessin, la intenció de creuar, combinar o correlacionar aquesta informació de múltiples bases de dades, emprant tècniques d'intel·ligència artificial, per tal de generar models predictius que permetin conèixer l'evolució previsible de les necessitats socials i de l'estructura de vulnerabilitats per territoris.

S'ha de dir que la recopilació de tota aquesta informació, de manera prospectiva, és a dir, com una anàlisi feta amb la finalitat de dimensionar les situacions de vulnerabilitat social, constituiria una acumulació d'informació altament intrusiva pel dret a la protecció de dades de les persones afectades. I això no només perquè pugui afectar dades de categories especials (en la consulta es fa esment a persones amb dependència, amb discapacitat, amb problemes de salut mental, etc.) sinó també perquè altra informació necessària per avaluar cadascuna de les situacions de vulnerabilitat o risc d'exclusió social constituiria també una informació sensible aïlladament considerada. Per tant, amb més motiu si es combina tota ella.

Fer notar que, des de la vessant de la protecció de dades, aquest tipus d'actuacions pot donar lloc a l'elaboració de perfils sobre les persones a què fa referència la dita informació i, en funció de quina sigui la utilització que se'n faci, tenir efectes jurídics o efectes significatius sobre aquestes persones.

L'article 4.4) del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), defineix l'elaboració de perfils com *"qualsevol forma de tractament automatitzat de dades personals consistent a utilitzar aquestes dades per avaluar determinats aspectes personals d'una persona física; en especial, per analitzar o predir aspectes relatius al rendiment professional, la situació econòmica, la salut, les preferències personals, els interessos, la fiabilitat, el comportament,*

la ubicació o els moviments d'aquesta persona.”

Cal tenir en consideració que la normativa de protecció de dades reconeix el dret de la persona afectada a no ser objecte d'una decisió automatitzada, inclosa l'elaboració de perfils, que produeixi efectes jurídics en ella o que l'afecti significativament de manera similar (article 22.1 RGPD). L'elaboració de perfils s'admet només, amb un cert caràcter excepcional, en els tres supòsits que preveu l'article 22.2 de l'RGPD i amb els requisits i garanties que s'hi recullen:

*“1. Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar.
2. El apartado 1 no se aplicará si la decisión:
a) es necesaria para la celebración o la ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento;
b) está autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, o
c) se basa en el consentimiento explícito del interesado.
3. En los casos a que se refiere el apartado 2, letras a) y c), el responsable del tratamiento adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, como mínimo el derecho a obtener intervención humana por parte del responsable, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión.
4. Las decisiones a que se refiere el apartado 2 no se basarán en las categorías especiales de datos personales contempladas en el artículo 9, apartado 1, salvo que se aplique el artículo 9, apartado 2, letra a) o g), y se hayan tomado medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.”*

En el present cas la finalitat de l'elaboració dels perfils, segons manifesta l'empresa pública, seria ajudar l'administració pública en la presa de decisions en matèria de polítiques socials i concretament en la planificació eficient dels recursos públics. Per tant, no sembla en principi que l'elaboració d'aquests perfils o patrons dels col·lectius de persones en situació de vulnerabilitat o risc d'exclusió social hagués de portar a l'adopció de decisions automatitzades sobre individus concrets, és a dir, no sembla que hagués de comportar efectes jurídics o conseqüències negatives en les possibles persones afectades.

No obstant això, no es pot descartar que, en funció de quina sigui la informació finalment tractada, la manera o les condicions en què es tracti i la resta de circumstàncies concurrents, un tractament d'aquest tipus pogués tenir efectes significatius en les persones afectades. Per exemple, l'eina predictiva podria ser un mecanisme adient per avançar en la personalització dels serveis socials per a cada ciutadà. De ser així, entrarien en joc les previsions de l'article 22 de l'RGPD, citat, és a dir, que l'elaboració d'aquests perfils requeriria del consentiment explícit de les persones afectades o bé que estigués autoritzada per una norma amb rang de llei que s'apliqui al responsable del tractament i que estableixi així mateix mesures adequades per salvaguardar els drets i interessos legítims de les persones interessades.

A tot això, si ens atenim a les manifestacions de l'empresa pública en què afirma que *“en cap cas s'identificarà a les persones, famílies o llars de forma individual”* sembla que en el present

cas ens trobaríem davant un tractament de dades anonimitzades, per la qual cosa d'ésser així no caldria tenir en compte les previsions de l'article 22 de l'RGPD, atès que, com veurem tot seguit, la normativa de protecció de dades no resultaria d'aplicació. Això sens perjudici de les consideracions fetes en l'apartat V d'aquest dictamen.

IV

Centrant-nos en la consulta que es formula, l'empresa pública planteja si la comunicació d'informació anonimitzada del Padró municipal per part dels municipis que vulguin col·laborar en el projecte podria legitimar-se en l'exercici de les competències que té l'entitat atribuïdes.

L'RGPD estableix que tot tractament de dades personals, com és el cas de les comunicacions de dades (article 4.b)), ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1.

Ara bé, cal tenir present que quan aquest tractament comprèn informació anònima, això és informació que ha perdut tota vinculació directa o indirecta amb la persona física -o que ja no l'ha tingut des de la seva obtenció-, de manera que la persona afectada deixa de ser identificable sense esforços desproporcionats, ja no és necessari comptar amb una base jurídica que legítimi el tractament (com podria ser el cas de la relativa al compliment d'una missió en interès públic (article 6.1.e) RGPD), a què fa esment la consulta), atès que en aquest supòsit no resulten d'aplicació els principis i garanties de la protecció de dades.

Així es desprèn clarament del considerant 26 de l'RGPD, el qual disposa el següent:

*“Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. **Por lo tanto los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.**”*

Per tant, en el present cas, en què es planteja una comunicació d'informació anonimitzada de diversos padrons municipals a l'empresa pública, no hi hauria inconvenients des de la vessant de la protecció de dades per a dur a terme aquesta comunicació, en no resultar d'aplicació la legislació de protecció de dades.

Cal però tenir en compte que en la consulta no s'indica com es durà a terme el procés d'anonimització de les dades del Padró municipal en el seu origen, és a dir, per part dels ajuntaments que en són responsables ni, per tant, tampoc quina informació en concret d'aquest registre municipal, ni en quins termes, es facilitarà finalment a l'empresa pública per dur a terme el seu projecte (l'eina predictiva).

Per això, és important recordar, en aquest punt, que qualsevol procés d'anonimització, aplicat a dades personals, ha de tenir per finalitat destruir el vincle o nexa entre la dada personal i la persona física afectada, a qui es refereix la informació. L'objectiu és que la persona afectada no resulti identificable per tercers sense esforços desproporcionats.

Mentre aquest nexa entre la dada i la persona física a la qual es refereix pugui ser reconstruït de forma relativament senzilla –en aquest sentit, cal tenir en compte tots els factors objectius, com els costos i el temps necessaris per a la identificació, tenint en compte tant la tecnologia disponible en el moment del tractament com els avenços tecnològics i també, com veurem més endavant, la informació amb la qual es pot crear-, no es pot considerar que la informació ha estat objecte d'un procediment d'anonimització adequat i seguirà subjecta als principis i obligacions derivats de la normativa de protecció de dades.

D'acord amb l'article 16.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), la inscripció al Padró municipal ha de contenir com a obligatòries només les dades següents:

- a) Nombre y apellidos.*
- b) Sexo.*
- c) Domicilio habitual.*
- d) Nacionalidad.*
- e) Lugar y fecha de nacimiento.*
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:*
 - Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.*
 - Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.*
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.*
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.”*

A banda d'aquestes dades, l'article 57.2 del Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, aprovat pel Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol (RPDTEL), disposa que en el Padró Municipal es poden recollir amb caràcter voluntari les dades següents:

- “a) Designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales.*
- b) Número de teléfono.”*

En atenció al conjunt d'informació que pot constar al Padró municipal, fer notar que un primer pas necessari per a l'anonimització de la informació seria eliminar les dades que permeten identificar de manera directa i fàcilment una persona física, com ara les relatives al nom i cognoms, número de DNI o document equivalent. Així mateix, seria necessari eliminar aquelles dades que permeten la identificació indirecta d'una persona física, com ara el domicili i el número de telèfon.

Més enllà d'això, també podria ser necessari, en atenció a les característiques i necessitats del projecte, generalitzar-ne certs atributs, per exemple, per períodes de temps o bé agrupar-los per mesos o anys (cas de les dates de naixement), per intervals de valors o per àrees de població suficientment àmplies.

En qualsevol cas, sobre com anonimitzar la informació del Padró municipal resulta d'especial interès el [Dictamen 5/2014 sobre tècniques d'anonimització](#), elaborat pel Grup de Treball de l'Article 29 (GTA29), disponible en el web de la [Comissió Europea](#). En aquest dictamen, al qual ens remetem, s'analitza l'eficàcia i les limitacions de les diferents tècniques d'anonimització existents, atenent al marc legal sobre protecció de dades, i es formulen recomanacions per a l'adequada gestió d'aquestes tècniques per part dels responsables del tractament.

Així doncs, sempre que el procés d'anonimització aplicat a la informació del Padró municipal i a la resta de la informació amb la qual es combini, garanteixi que les persones físiques a qui fa referència aquesta informació no podran ser identificades sense esforços desproporcionats, no seria necessari disposar d'una base jurídica que legitimés la seva comunicació a l'empresa pública.

V

A tot això, arran el previsible encreuament d'informació obtinguda d'origens diversos per al desenvolupament de l'eina predictiva, no és sobrer fer també avinent la necessitat d'avaluar els riscos d'una eventual reidentificació posterior de les persones físiques afectades.

Com s'ha vist, l'objectiu del projecte és desenvolupar una eina predictiva que ajudi a dimensionar les situacions de vulnerabilitat a la població. La finalitat és identificar patrons poblacionals de les demandes de serveis socials de les persones en situació de vulnerabilitat o amb risc d'exclusió social per territoris, i així planificar i distribuir de millor manera els recursos que resulten necessaris.

L'empresa pública en la seva consulta fa esment a la necessitat de disposar de les dades del Padró municipal, en els termes abans exposats, per poder desenvolupar els algoritmes en què es basarà aquesta eina predictiva, si bé, en atenció a la finalitat apuntada, pot

pressuposar-se que aquesta no serà l'única informació necessària a tal efecte. En aquest sentit, sembla que també es podrien fer servir altres conjunts d'informació, com ara, dades demogràfiques, socials, econòmiques, etc.

Tal com ha fet avinent aquesta Autoritat en dictàmens anteriors (a tall d'exemple, CNS 26/2021, CNS 12/2021, CNS 10/2016 o CNS 52/2015, disponibles al [web de l'Autoritat](#)), en l'entorn del *big data* i amb les possibilitats que ofereixen tècniques com la mineria de dades i la intel·ligència artificial -conceptes als quals es refereix l'empresa pública-, l'encreuament d'informació obtinguda d'origens diversos, fins i tot si ha estat anonimitzada, pot acabar fent identificable una persona física.

És a dir, en funció del volum i la naturalesa de les dades que, en el context del desenvolupament de l'eina predictiva, es posin a disposició de l'empresa pública -o d'altres ens que hi participin-, i segons la forma com s'ofereixin, la possibilitat que la combinació d'aquestes informacions obtingudes de diverses fonts pugui acabar fent identificables persones concretes no s'ha de descartar (a partir de trets generals, el nombre d'individus en la intersecció de tots ells va disminuint fins que s'identifiquen persones concretes).

En aquest mateix sentit s'ha pronunciat el GTA29, en el seu Dictamen 5/2014, citat abans: *"(...) los responsables del tratamiento deben ser conscientes de que un conjunto de datos anonimizado puede entrañar todavía riesgos residuales para los interesados. Efectivamente, por una parte, la anonimización y la reidentificación son campos de investigación activos en los que se publican con regularidad nuevos descubrimientos y, por otra, incluso los datos anonimizados, como las estadísticas, pueden usarse para enriquecer los perfiles existentes de personas, con la consiguiente creación de nuevos problemas de protección de datos. En suma, la anonimización no debe contemplarse como un procedimiento esporádico, y los responsables del tratamiento de datos han de evaluar regularmente los riesgos existentes."*

Cal, per tant, tenir present que el risc de reidentificació és inherent a qualsevol tècnica d'anonimització, per la qual cosa la intimitat i el dret a la protecció de dades de la persona titular de les dades podria veure's compromesa, tot i que les dades hagin estat anonimitzades.

Per aquest motiu, en aquests casos és necessari dur a terme sempre una anàlisi inicial i periòdica de possibles riscos de reidentificació i, a la vista del resultat obtingut, articular les mesures necessàries per atenuar la probabilitat de que es materialitzin, preveient, fins i tot, mesures reactives per atenuar el possible dany que pogués derivar-se vers una persona física si la dita reidentificació tingués lloc. Aquestes mesures o garanties hauran de ser superiors en aquells casos en què es tractin categories especials de dades o altra informació mereixedora d'una especial reserva o confidencialitat (com sembla que ocorreria en el present cas), atès que el risc és major en atenció al major impacte que representaria aquesta reidentificació, de materialitzar-se, sobre els drets i llibertats de les persones afectades.

Aquesta identificació i anàlisi del risc de reidentificació caldria entendre-la en un cas com el plantejat com una activitat emmarcada dins l'avaluació d'impacte en la protecció de dades (AIPD) a què es refereix l'article 35 de l'RGPD.

L'RGPD requereix fer una avaluació d'impacte sobre la privacitat *"cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entraña un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas"*

(article 35.1). I esmenta expressament com un supòsit en què caldrà fer una avaluació d'impacte, l'avaluació sistemàtica i exhaustiva que permeti l'elaboració de perfils (article 35.2.a)) o el tractament a gran escala de categories especials de dades (article 35.2.b)).

En relació amb aquesta avaluació d'impacte, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), enumera, en llur article 28.2, alguns supòsits en què s'entén probable l'existència d'un alt risc per als drets i llibertats de les persones, entre els quals *“cuando se produce el tratamiento no meramente incidental o accesorio de las categorías especiales de datos a las que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) 2016/679 y 9 y 10 de esta ley orgánica (...)”* (lletra c); *“cuando el tratamiento implicase una evaluación de aspectos personales de los afectados con el fin de crear o utilizar perfiles personales de los mismos, en particular mediante el análisis o la predicción de aspectos referidos a su rendimiento en el trabajo, su situación económica, su salud, sus preferencias o intereses personales, su fiabilidad o comportamiento, su solvencia financiera, su localización o sus movimientos”* (lletra d); o *“cuando se lleve a cabo el tratamiento de datos de grupos de afectados en situación de especial vulnerabilidad y, en particular, de menores de edad y personas con discapacidad”* (lletra e)); o *“cuando se produzca un tratamiento masivo que implique a un gran número de afectados o conlleve la recogida de una gran cantidad de datos personales”* (lletra f)).

A més, per facilitar als responsables dels tractaments la identificació d'aquells tractaments que requereixen una AIPD, l'RGPD disposa que les autoritats de control han de publicar una llista amb els tractaments que requereixin d'una AIPD. Aquesta Autoritat considera que cal fer una AIPD en els tractaments inclosos en la següent [llista](#), disponible al web de l'Autoritat.

En el present cas, i partint de la informació de què es disposa, cal tenir en compte que concorrerien les circumstàncies a què s'ha fet esment:

- Tractament que implicaria el perfilat o valoració de persones físiques;
- Tractament que implicaria l'ús de categories especials de dades i també d'informació mereixedora d'especial reserva o confidencialitat;
- Tractament que faria referència a dades de subjectes vulnerables o en risc d'exclusió social, inclosos, infants, persones dependents, amb discapacitat reconeguda i amb problemes de salut mental;
- Tractament que implicaria un nou ús de tecnologies emergents;
- Tractament que podria implicar un gran nombre d'afectats o la recollida d'una gran quantitat de dades.

Tot i que, com s'ha dit, la normativa de protecció de dades no resulta d'aplicació al tractament de dades anònimes i per tant a priori la realització d'una PIA no resultaria exigible, atès que es tracta d'un procediment que busca identificar i controlar el riscos per als drets i les llibertats de les persones associats a un tractament de dades i que, com s'ha vist, el risc de reidentificació és inherent a qualsevol tècnica d'anonimització, el fet que en el projecte plantejat per l'empresa pública concorrin les circumstàncies esmentades posa de manifest la conveniència de la realització d'una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades que, com a mínim, permeti mesurar, avaluar i gestionar el risc de reidentificació.

A aquests efectes, pot resultar d'interès consultar la [Guia sobre l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades al RGPD](#), disponible al web de l'Autoritat.

Conclusió

La comunicació d'informació anonimitzada del Padró municipal a l'empresa pública no requeriria d'una base jurídica que la legitimés, en no resultar d'aplicació en aquests casos la legislació de protecció de dades.

En tot cas, cal vetllar perquè el procés d'anonimització aplicat a les dades del Padró municipal garanteixi que les persones físiques afectades no podran ser identificades per tercers sense esforços desproporcionats, així com avaluar els riscos d'una eventual reidentificació posterior d'aquestes persones i, si escau, adoptar les mesures escaients per mitigar-ho.

Barcelona, 16 de juny de 2022