

Dictamen en relació amb la consulta formulada per l'Ajuntament sobre la possibilitat d'enviar una carta a les persones majors de 65 anys del municipi per informar-les d'un projecte pilot i demanar el seu consentiment.

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si és lícit l'enviament d'una carta a les persones majors de 65 anys del municipi per informar-les d'un projecte pilot i demanar el seu consentiment per tractar les seves dades personals.

En concret, la consulta sol·licita un dictamen per valorar si és lícit, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, enviar una carta, a les persones majors de 65 anys del municipi, per informar-les sobre si volen participar en una prova pilot destinat a persones grans, en situació probable de dependència, a les quals pugui donar respostes àgils a les seves necessitats i a les seves gestions diàries a l'àmbit dels serveis socials, salut, relacional i de seguretat. A més, se'ls informarà que en cas que vulguin participar, hauran de donar el seu consentiment per enviar les seves dades personals a una agrupació d'empreses privades.

La consulta s'acompanya de dos documents, un conveni de col·laboració entre l'Ajuntament i varies empreses i una presentació del projecte (kickoff).

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra informació, vista la normativa vigent aplicable i l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet l'informe següent:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

L'Ajuntament planteja a aquesta Autoritat si l'enviament de la carta amb la informació de la prova pilot, i la petició del consentiment de dos centes persones que vulguin participar per enviar les dades personals a una agrupació d'empreses privades podria suposar una vulneració de la normativa de protecció de dades.

La consulta s'acompanya d'un conveni de col·laboració entre l'Ajuntament i varies empreses i una presentació del projecte (kickoff). D'aquests documents s'extreu que l'Ajuntament col·laboraria amb una agrupació d'entitats per implementar un projecte ,en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, amb càrrec als fons europeus procedents del Mecanisme per a la Recuperació i la Resiliència (MRR) del programa Next Generation EU (NGEU), que gestiona el departament de drets socials de la Generalitat de Catalunya. Línia 2 projectes de tecnologia al servei de l'atenció i la cura de les persones.

El projecte es concreta en el desenvolupament d'un telèfon mòbil de funcionament només per veu, destinat a persones grans (majors de 65 anys, que visquin sols o en parella i que no tinguin deteriorament cognitiu), en situació probable de dependència, a les quals pugui donar respostes àgils a les seves necessitats i a les seves gestions diàries a l'àmbit sanitari, assistencial i de relació personal. Per això, es vol fer un projecte pilot pel qual es proveirà a cada persona usuària d'un telèfon mòbil amb un software instal·lat. Segons la documentació adjunta, els usos previstos són sol·licitar cita prèvia a Atenció primària social, al Centre d'atenció primària, fer trucades a emergències (112) i possibilitar una trucada i/o videoconferència amb un familiar i/o persona referent.

En aquest sentit, l'Ajuntament formula dues consultes, la primera consulta, si com ajuntament poden enviar una carta a totes les persones majors de 65 anys empadronades al municipi per informar del projecte pilot. La segona consulta, si seria vàlid demanar el consentiment de dos centes persones per participar en el projecte pilot i enviar les seves dades a l'agrupació d'empreses privades. Per tant, aquest informe només es refereix a si l'Ajuntament està legitimat per enviar una carta informativa sobre la prova pilot i si el consentiment atorgat per les persones que volen participar en la prova pilot és vàlid.

Situada la consulta en aquests termes, d'acord amb el que estableix el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de 27 de abril de 2016 (en endavant, l'RGPD) la normativa de protecció de dades s'aplica als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació "*sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona*". (articles 2.1 i 4.1 RGPD).

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*".

Així, el tractament de dades personals de les persones físiques que rebin les cartes informatives i de les que vulguin participar en el projecte pilot, objecte de consulta, es troba sotmès als principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals (RGPD, i la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD)).

III

Així, pel que fa a la primera consulta, a saber, si l'Ajuntament pot enviar una carta, a totes les persones majors de 65 anys empadronades al municipi per informar del projecte pilot, cal dir, que en cas de fer una remissió personalitzada de la carta, l'Ajuntament ha d'utilitzar dades del Padró municipal d'habitants (en endavant, el Padró), de manera que cal plantejar-

se la necessitat de comprovar si la utilització de determinades dades personals per enviar la carta informativa seria compatible amb aquesta utilització del padró.

El Padró municipal és un registre de caràcter administratiu que es troba regulat a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL). L'article 16.1 d'aquesta llei disposa el següent:

*“1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.
(...)”*

L'LRBRL estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on ha fixat la seva residència amb una triple finalitat: determinar la població d'un municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL).

Pel que fa a les finalitats del Padró municipal, aquestes queden clarament recollides a la Sentència del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de gener:

“El registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, registro gestionado por los propios Ayuntamientos por medios informáticos (art. 17.1 LRBRL) en el que han de inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, de acuerdo a los arts. 15 y 16 LRBRL, 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 LRBRL 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.”

D'acord amb l'article 17.1 de l'LRBRL *“la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...)”*

Ara bé, el tractament de les dades que conformen el Padró municipal d'habitants per part de l'Ajuntament, com qualsevol altre tractament de dades, resta subjecte, entre d'altres, al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) de l'RGPD). D'acord amb aquest principi *“los datos personales serán (...) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);”*

Per tant, les dades del Padró municipal d'habitants només podran ser emprades per a finalitats que no resultin incompatibles amb aquelles per a les quals es van recollir.

L'article 16.2 de l'LRBRL estableix que la inscripció en el Padró municipal contindrà com a dades obligatòries, les següents: nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, número del document d'identitat (o, pels estrangers, la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), certificat o títol escolar o acadèmic, i, finalment, aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració dels censos electorals, sempre que es respectin els drets fonamentals.

Així, tenint en compte el tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró municipal, a què s'ha fet referència, 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 del Padró municipal.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en anteriors dictàmens (entre d'altres, CNS 9/2013, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017, CNS 47/2017, CNS 39/2018, CNS 19/2019, CNS 2/2020, CNS 32/2020, CNS 6/2021 o CNS 22/2022 disponibles al web de l'Autoritat), poden existir finalitats municipals que podrien habilitar el tractament de les dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró, en la mesura que no són finalitats incompatibles amb la pròpia 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 l'LRBRL.

En aquest sentit, l'article 25.1 de l'LRBRL (i, en els mateixos termes, l'article 66.1 TRLMRLC) estableix que *“el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*.

També s'ha apuntat en els esmentats dictàmens que, atès que la pròpia LRBRL (article 16.3) admet la comunicació de les dades del Padró municipal a altres administracions públiques que les sol·licitin 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 -possibilitat avalada també pel Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de gener, citada)-, 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.

En relació amb la utilització del Padró per comunicar-se amb els veïns, segons el FJ Tercer de la Sentència 42/2006, del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, d'11 de gener, conclou que:

“Conforme a cuanto acabamos de transcribir –que seguimos suscribiendo en su integridad– ha de concluirse que el hecho de que el Alcalde –a cuya disposición se encuentra en Fichero Padrón Municipal– utilice sus datos para la felicitación navideña de sus vecinos no implica vulneración alguna del derecho a la privacidad de éstos, ni a su honor para cuya protección, precisamente «La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (RCL 1999, 3058), de Protección de Datos de Carácter Personal, establece un conjunto de medidas para garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar», tal como reza su Preámbulo, siendo, en

definitiva, una forma –que podrà gustar, o no– de relació institucional con los vecinos y de comunicació con los mismos, finalidad insita en la función municipal, estando el Padrón a disposición del Alcalde como instrumento de relación de los tan citados vecinos.”

Així doncs, si el padró municipal pot ser un instrument de comunicació de l'alcalde amb els veïns del municipi en un context general de "relació institucional", amb més motiu ha de poder ser utilitzat com a vehicle de comunicació per a informar els veïns d'una circumstància concreta, en aquest cas, de l'existència d'un projecte pilot que es vol portar a terme amb uns determinats veïns del municipi que de forma voluntària vulguin forma part, en concret, del Projecte per posar la tecnologia al servei de l'atenció i la cura de les persones.

D'acord amb l'exposat, en la mesura que el motiu pel qual es volen utilitzar determinades dades del Padró municipal és el desenvolupament de les funcions compreses en l'exercici de les competències municipals (art. 25 LRBRL) en què sigui rellevant el domicili de les persones afectades i, en termes més generals, la comunicació d'informació municipal amb els veïns, es pot considerar legítima la utilització de la informació personal pretesa, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró.

Ara bé, d'acord amb el principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) cal garantir, que només es recolliran les dades estrictament necessàries per assolir la finalitat pretesa. Així, la utilització de les dades del Padró per enviar la carta informativa hauria d'abastar únicament les dades de data de naixement per concretar les persones majors de 65 anys del municipi i les dades relatives al nom, cognoms i adreça postal per poder enviar la carta informativa.

A efectes de dur a terme aquestes actuacions, la dada relativa al nom i cognoms i domicili resulta rellevant per fer arribar aquestes cartes informatives, a més, resultarà igualment rellevant la dada relativa a la data de naixement per tenir la certesa que la persona reuneix el requisit d'edat especificat al projecte.

Vist això, la utilització d'aquestes dades del Padró per a l'enviament d'una carta informativa amb els fins esmentats pot dir-se que tindria com a base jurídica el compliment d'una missió en interès públic o l'exercici de poders públics conferits a l'Ajuntament (article 6.1.e) RGPD) i resultaria compatible amb les finalitats del Padró.

Per altra banda, hauríem d'arribar a la mateixa conclusió si fem l'anàlisi de la compatibilitat d'acord amb els criteris de l'article 6.4 de l'RGPD , en concret, quan disposa:

“Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;*
- b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;*

c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;
d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;
e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”

En aquest sentit, cal tenir en consideració que les dades objecte de tractament (article 6.4.a) RGPD) comprendrien informació identificativa i de característiques personals (nom, cognoms, adreça i data de naixement), de tal manera que el seu tractament per a aquests fins ulteriors no hauria de comportar una especial incidència en el dret a la protecció de dades de les persones afectades (article 6.4.c) RGPD), ni greus conseqüències per a aquestes (article 6.4.d) RGPD).

Així doncs, la utilització de les dades esmentades del Padró municipal per part de l'Ajuntament per enviar a totes les persones majors de 65 anys empadronades al municipi una carta per informar del projecte pilot, resultaria un tractament de dades lícit.

IV

La segona qüestió que planteja l'Ajuntament és si seria vàlid d'acord amb els articles 7 i 9 de l'RGPD demanar el consentiment de dos centes persones per participar en el projecte pilot i enviar les seves dades a l'agrupació d'empreses privades.

En primer lloc, l'article 6.1.a) de l'RGPD disposa com una base de legitimació per tractar les dades personals el consentiment de la persona interessada.

L'article 4.11 de l'RGPD defineix el concepte de consentiment de l'interessat com “*toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen*”.

En termes similars, l'article 6 de l'LOPDGDD, disposa:

- “1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que este acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.*
- 2. Cuando se pretenda fundar el tratamiento de los datos en el consentimiento del afectado para una pluralidad de finalidades será preciso que conste de manera específica e inequívoca que dicho consentimiento se otorga para todas ellas.*
- 3. No podrá supeditarse la ejecución del contrato a que el afectado consienta el tratamiento de los datos personales para finalidades que no guarden relación con el mantenimiento, desarrollo o control de la relación contractual.”*

En aquest sentit, l'article 7 de l'RGPD detalla les condicions per al consentiment i disposa:

- “1. Cuando el tratamiento se base en el consentimiento del interesado, el responsable deberá ser capaz de demostrar que aquel consintió el tratamiento de sus datos personales.*
- 2. Si el consentimiento del interesado se da en el contexto de una declaración escrita que también se refiera a otros asuntos, la solicitud de consentimiento se presentará de tal forma que se distinga claramente de los demás asuntos, de forma inteligible y de fácil acceso y utilizando un lenguaje claro y sencillo. No será vinculante ninguna parte de la declaración que constituya infracción del presente Reglamento.*
- 3. El interesado tendrá derecho a retirar su consentimiento en cualquier momento. La retirada del consentimiento no afectará a la licitud del tratamiento basada en el consentimiento previo a su retirada. Antes de dar su consentimiento, el interesado será informado de ello. Será tan fácil retirar el consentimiento como darlo.*
- 4. Al evaluar si el consentimiento se ha dado libremente, se tendrá en cuenta en la mayor medida posible el hecho de si, entre otras cosas, la ejecución de un contrato, incluida la prestación de un servicio, se supedita al consentimiento al tratamiento de datos personales que no son necesarios para la ejecución de dicho contrato.”*

Així, en principi, si l'atorgament del consentiment de la persona interessada per tractar les seves dades personals en la prova pilot es dona d'acord amb el que disposen els articles 6.1 a) i 7 de l'RGPD, resultaria un tractament de dades lícit.

Ara bé, en el cas que ens ocupa, es demana el consentiment per participar en un projecte pilot en el que, segons la informació facilitada en la consulta, es recavaran les dades següents:

“Els casos d'ús previstos per la seva inclusió al projecte pilot són:

- SERVEIS SOCIALS: sol·licitar cita prèvia a Atenció Primària Social.*
- SALUT: sol·licitar cita prèvia al Centre d'Atenció Primària*
- RELACIONAL: Possibilitar una trucada i/o videoconferència amb el seu familiar i/o persona referent.*
- SEGURETAT. Fer una trucada a emergències (112).”*

D'acord amb això, i tenint en compte que el Projecte ATENEA, està destinat a persones grans, en situació de probable dependència, es poden tractar categories especials de dades, com ara, si es tracta de persones amb discapacitat, mobilitat reduïda, malalties amb tractaments específics de medicaments o amb necessitat d'aparells especials, etc. de cada persona que participi en la prova pilot, per facilitar la tasca del les persones que hagin d'intervenir donat el cas.

Cal tenir present que, quan el tractament afecta categories especials de dades, com és el cas de les dades relatives a la salut (article 4.15) RGPD), a banda de comptar amb una base jurídica de les establertes a l'article 6.1 de l'RGPD, és també necessari comptar amb alguna de les excepcions establertes a l'article 9.2 de l'RGPD, per tal de poder considerar el tractament de dades lícit.

En aquest cas, l'article 9.2 de l'RGPD, en relació amb el tractament de dades de categories especials de dades, disposa el següent:

“2. El apartado 1 no será de aplicación cuando concurra una de las circunstancias siguientes:

a) el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado;
(...)”

En aquest sentit, cal tenir en consideració, que per a considerar vàlid el consentiment de la persona interessada, aquest ha de reunir els requisits que estableix l'RGPD. Per tant, ha d'ésser lliure, específic, informat e inequívoc (article 4.11 RGPD). I, en tractar-se de categories especials de dades, el consentiment també ha de ser explícit (article 9.2.a) RGPD). Sobre el consentiment, es recomana la consulta de les Directrius 5/2020 sobre el consentiment en el sentit del Reglament (UE) 2016/679, versió 1.1, adaptades el 4 de maig de 2020 del Comitè Europeu de Protecció de Dades que proporciona un anàlisi exhaustiu de la noció de consentiment de l'RGPD.

Convé apuntar, que en el cas concret de les administracions públiques, atesa la situació de desequilibri entre les parts, per tal que el consentiment pugui ser considerat com un consentiment lliure, la persona afectada ha de disposar d'una capacitat real d'elecció. És a dir, que no es desprenguin conseqüències negatives en la seva relació amb l'administració pel fet de no haver donat el seu consentiment.

Per tant, en el context analitzat, les persones que no vulguin participar en la prova pilot han de tenir la possibilitat de denegar el consentiment, sense que això els comporti un perjudici ni vagi en detriment de la seva adequada protecció davant d'eventuals situacions de necessitats d'atenció mèdica, social o situacions d'emergència que es puguin produir.

A més, d'acord amb el principi de transparència en relació amb les persones afectades (article 5.1.a) RGPD) cal facilitar a les persones afectades, tota la informació sobre les condicions i circumstàncies relatives al tractament de les seves dades, de manera concisa, transparent, intel·ligible i de fàcil accés.

En concret, quan les dades es recullin de la persona afectada, cal facilitar tota la informació a què fa referència l'article 13 de l'RGPD. I, quan les dades no s'obtinguin de la persona afectada, cal informar a més sobre les categories de dades objecte de tractament i la font d'on procedeixen aquestes dades personals (article 14 RGPD).

Apuntar que, per tal de facilitar el compliment d'aquesta obligació, l'LOPDGDD (article 11) ha previst la possibilitat de lliurar a la persona afectada la informació exigible per capes o nivells. Aquest mètode consisteix en presentar una informació “bàsica” (informació resumida) en un primer nivell, de manera que es pugui tenir un coneixement general del tractament, on s'indiqui una adreça electrònica o un altre mitjà on es pugui accedir de manera senzilla i immediata a la resta de la informació, i, en un segon nivell, oferir la resta de la informació addicional (informació detallada). Sobre aquestes qüestions, es recomana la consulta de la Guia per al compliment del deure d'informar a l'RGPD disponible al web de l'Autoritat.

Conclusions

L'Ajuntament pot utilitzar les dades del Padró municipal en exercici de les competències municipals per dur a terme comunicacions amb els seus veïns per a l'exercici de les competències que té encomanades. Per tant, l'Ajuntament pot enviar les cartes informatives.

Ara bé, d'acord amb el principi de qualitat, s'han de tractar exclusivament aquelles dades que siguin necessàries per assolir la finalitat pretesa. Per tant, les dades necessàries per l'enviament de les cartes informatives son el nom, cognoms, domicili i data de naixement.

Per a que el consentiment atorgat pels participants es consideri vàlid, caldrà que aquest compleixi amb els requisits establerts a l'LOPDGDD i l'RGPD segons amb l'exposat al fonament de dret IV d'aquest informe.

Barcelona a 11 de desembre de 2023