



DICTAMEN Nº D17-026

DICTAMEN RELATIVO A LA CESIÓN DE DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL A LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA PARA LA REALIZACIÓN DE UN ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Dos Ayuntamientos de Gipuzkoa solicitan dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos sobre la adecuación a la normativa de protección de datos de la solicitud formulada por la Diputación Foral de Gipuzkoa para la entrega por esos Ayuntamientos del padrón municipal de habitantes de su localidad, que contenga el nombre y dos apellidos, sexo y dirección, fecha de nacimiento y teléfonos de contacto de sus vecinos. Los datos personales se solicitan para la realización de un estudio epidemiológico de la población de varios municipios de ese Territorio Histórico en relación a la planta de valoración energética del complejo medioambiental de Gipuzkoa.

SEGUNDO.- Requerida a la Diputación Foral de Gipuzkoa información adicional sobre la cesión solicitada, esta Institución remite escrito donde comunica lo siguiente:

“Mediante Orden foral IOH48/17, de 3 de julio de 2017, del diputado de este departamento, se adjudicó el contrato de servicios de asistencia para la realización de un estudio epidemiológico en relación con la planta de valoración energética que forma parte del Complejo Medioambiental de Gipuzkoa.

El objeto del estudio adjudicado es la evaluación de la salud pública en el periodo previo a la puesta en marcha de la Planta de Valorización Energética, proceso que durará varios años y que se realizará por la Asociación Instituto BIODONOSTIA, adjudicataria del contrato, quien ha establecido los parámetros científicos para su realización y quien accederá a los datos solicitados.

Por tanto, es la Dirección General de Medio Ambiente de este Departamento la Responsable del tratamiento de los datos necesarios para realización del referido estudio epidemiológico y la Asociación Instituto BIODONOSTIA, la encargada del tratamiento a la que se facilitará el acceso a los datos personales, con el único objeto de comunicarse con los potenciales candidatos para este estudio y determinar el público objetivo del mismo, siendo destruido el resto de datos objeto de cesión.

Posteriormente las personas seleccionadas deberán firmar con carácter previo y voluntariamente un consentimiento informado que validará su participación en el mismo”.

Acompañan a su escrito, como Anexos I, II, III y IV, copia de los trámites efectuados por la Diputación Foral de Gipuzkoa al objeto de dar cumplimiento a la normativa de protección de datos.



TERCERO.- El artículo 17 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a esta Agencia la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

Se consulta a la AVPD si resulta conforme a la normativa de protección de datos, la remisión del padrón municipal al Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas de las Diputación de Gipuzkoa para realizar un estudio epidemiológico en relación a la planta de valorización energética del complejo medio ambiental de Gipuzkoa.

La transmisión de datos objeto de la consulta implica una cesión de datos de carácter personal, definida en el artículo 3.i) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) como *“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*.

El régimen general al que deben sujetarse las comunicaciones de datos personales se regula en el art. 11 de la misma Ley Orgánica, exigiéndose como regla general, el consentimiento de los interesados (art. 11.1). No obstante, este mismo artículo 11, en su apartado 2, regula las excepciones a la necesidad de consentimiento del afectado, y entre ellas, *“a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley”*.

Ello obliga a aproximarnos al régimen jurídico de la cesión de datos del padrón, que se contiene en el artículo 16.3 de la LBRL, a cuyo tenor:

“3. Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del 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. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia”.

El artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local ahora citado, constituye, por tanto, la “ley” a la que se refiere el artículo 11.2 a) de la LOPD, que permitiría excepcionar el consentimiento del interesado para la cesión de sus datos de carácter personal obrantes en el padrón municipal exclusivamente a Administraciones Públicas, siempre que esa información fuese necesaria para el ejercicio de las competencias del cesionario, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio fuesen datos relevantes.



Se requiere, por tanto, que la Administración Pública peticionaria justifique ante el Ayuntamiento la función que se propone realizar con los datos padronales y la incardinación de esa función en alguna de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, con referencia expresa a la disposición legal que así lo establezca.

En el presente caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa fundamenta su solicitud de los padrones municipales en el artículo 13 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, en relación con lo establecido en el artículo 74 de la ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

No ofrece duda alguna las competencias del órgano foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa para la coordinación, en el ámbito de ese Territorio Histórico, de las actuaciones municipales en orden a garantizar la prestación integral de servicios en materia de residuos sólidos urbanos, así como la competencia de impulso de infraestructuras supramunicipales de gestión de residuos.

También es clara la obligación impuesta por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora; sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés. La trasposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico interno se produjo por Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

De conformidad con este marco normativo, las autoridades ambientales, en su respectivo ámbito competencial, están obligadas a adoptar medidas que garanticen la salud humana y el medio ambiente en la gestión de residuos.

En este caso, según la información remitida, el Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha contratado un estudio epidemiológico, cuyo objeto es la evaluación de la salud pública en el período previo a la puesta en marcha de la planta de valorización energética. Para ello, y conforme a los parámetros científicos establecidos por la Asociación Instituto Biodonostia, adjudicataria del estudio, y encargada del tratamiento de los datos, ese Departamento solicita los padrones de varios municipios, con el objetivo único de comunicarse con los potenciales candidatos para el estudio, y posteriormente, tras seleccionar a un público objetivo de unas 220 personas, procederá a la destrucción de los datos del resto de las personas, y mantendrá exclusivamente las de aquellas seleccionadas que voluntariamente deseen participar en el estudio, previo consentimiento expreso e informado de las mismas.

Es evidente que todos los sistemas de gestión de los residuos deben contemplar todos los aspectos implicados, medioambientales, económicos, de salud pública, etc. Lógicamente, se deberán implementar sistemas de gestión de residuos que no supongan riesgo para la salud de la población, y las autoridades ambientales y sanitarias deben establecer planes de vigilancia y mecanismos de supervisión de su funcionamiento, para garantizar que su impacto tanto en el medio ambiental como en la salud de la población, se encuentra bajo control.



Ahora bien, son las Administraciones sanitarias las competentes para tutelar la salud de la población, y corresponde a ellas el estudio, vigilancia y análisis epidemiológico de los procesos que inciden, positiva y negativamente, en la salud humana dentro de su ámbito territorial. Por ello, y con toda la prudencia que exige el no ser expertos en la materia, debemos señalar que resulta llamativo que la petición de los datos padronales para la elaboración del estudio epidemiológico la realice la Diputación Foral de Gipuzkoa, como órgano ambiental, y al amparo de unas competencias ajenas a la salud pública.

Apuntado lo anterior, debe también destacarse que el art. 16.3 de la LBRL no contiene una habilitación en blanco para la cesión masiva e indiscriminada de datos personales del padrón de habitantes a las Administraciones Públicas. Por el contrario, este precepto legal contiene exigencias de proporcionalidad, obligando al peticionario a motivar y justificar que los datos que solicita son estrictamente necesarios para el ejercicio de la competencia pretendida, y al órgano responsable del fichero a realizar esa ponderación a la hora de resolver la petición.

Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, cuando, para desestimar la impugnación del art. 16.3 LBRL, precisa que este precepto subordina la cesión de datos a otras Administraciones Públicas al cumplimiento de fines de interés público en el ejercicio de competencias legalmente atribuidas, lo que deberá motivarse en cada caso. Por ello, los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos de forma que deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes, pues es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un fichero de titularidad pública.

En este caso, la Administración Foral pretende la cesión de los datos de nombre y dos apellidos, sexo y dirección, fecha de nacimiento y teléfonos de contacto de **todos** los vecinos de varios municipios del entorno a la planta de valorización energética del complejo medio ambiental de Gipuzkoa, con el objeto de contactar con los potenciales candidatos al estudio (en torno a 700 personas, según el informe que acompaña), y determinar un grupo poblacional de unas 220 personas que voluntariamente participarán en el estudio, destruyendo el resto de datos objeto de cesión.

La comunicación de los datos personales de todos los vecinos de esos municipios para la finalidad pretendida, supondría una cesión masiva e indiscriminada de datos personales, contraria al principio de calidad de los datos que proclama el artículo 4 de la LOPD, que en su vertiente de proporcionalidad determina que los datos personales deben ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados. Este principio se recoge también en el artículo 5.1 c) del nuevo Reglamento General de Protección de Datos, como principio de minimización de datos.

Debe también advertirse, que la comunicación de datos obrantes en el padrón que la LBRL autoriza a transmitir a las Administraciones Públicas se encuentra limitada, con carácter general, a los datos de nombre, apellidos y domicilio, y no a todos los que consten en ese fichero, como el número de teléfono, que es un dato que con carácter voluntario puede incluirse en el fichero padrón. Este dato del teléfono tampoco podría recabarse del EUSTAT, utilizando la vía de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y



de creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, que exigiría además la creación por la Administración foral del correspondiente fichero o registro de población, en los términos y condiciones que esta Ley establece.

En consecuencia con lo anterior, debe concluirse que la aplicación del principio de calidad de los datos al presente caso, impediría, a nuestro juicio, la cesión de los datos padronales en los términos pretendidos por la Administración Foral. Por ello, y aunque desconocemos la metodología utilizada para la selección de los posibles candidatos, sería necesario explorar la posibilidad de que ese mismo objetivo de informar del estudio epidemiológico a esos potenciales candidatos pudiera lograrse con datos disociados referidos a esas personas, en cuyo caso, el tratamiento de la información no estaría sometido a las obligaciones y garantías de la legislación de protección de datos, puesto que estaríamos ante datos anonimizados. Sólo así tendría sentido la previsión del fichero “gestión de residuos y salud”, cuyo responsable es la Dirección General de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que establece como único origen de los datos, los propios interesados.

Por último, conviene insistir en que todo tratamiento de datos personales (recogida, conservación, comunicaciones de datos...), deberá realizarse con las medidas técnicas y organizativas exigidas por el Reglamento 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la LOPD, para garantizar su seguridad y evitar su pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, medidas que igualmente tendrá que implantar el encargado del tratamiento de esos datos.

En Vitoria-Gasteiz, a 31 de octubre 2017