



## **DICTAMEN Nº D21-005**

### **DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN CON LOS VOLANTES PADRONALES EMITIDOS EN OFICINAS MUNICIPALES DE ATENCIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE MÁQUINAS DE AUTO-TRAMITACIÓN**

#### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO:** Por la Delegada de Protección de Datos del Ayuntamiento [...] se ha solicitado dictamen de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en relación con la cuestión descrita en el encabezamiento. En el escrito de solicitud, se expone lo siguiente:

*“(...) En el Ayuntamiento [...] se han colocado en las oficinas de Atención Ciudadana máquinas de auto-tramitación a través de las cuales se puede realizar algunos trámites municipales. Entre los trámites que se pueden realizar está la obtención de volantes padronales: volante individual, volante histórico y volante de convivencia.*

*El proceso de obtención de los volantes es el siguiente:*

- 1. Se elige el trámite.*
- 2. Se coloca el DNI en un escáner que tiene la máquina, sin solicitar ningún dato adicional.*
- 3. Al escanearlo, en una pantalla aparecen el nombre y apellidos del DNI y el número del documento de identificación.*
- 4. El solicitante confirma que los datos son los correctos y a continuación aparece una pantalla en la que se da la opción de elegir entre los diferentes volantes: individual, histórico y de convivencia.*
- 5. Una vez que se elige el tipo de volante, pregunta en qué formato se quiere obtener: PDF enviado por correo electrónico, impresión en papel, descarga a un USB.*
- 6. Cuando se elige la opción deseada, se obtiene el volante y se pulsa el botón de finalizar.*

*Si se obtiene el volante individual, no se aporta ninguna información que no aparezca en el documento de identificación si está actualizado.*

*Si se obtiene el volante histórico, se informa de todos los domicilios en los que ha vivido esta persona desde 1996 en el municipio.*

*Si se obtiene el volante de convivencia, se informa de todas las personas que están empadronadas en ese domicilio a fecha del volante, sin tener en cuenta la edad y siempre y cuando hayan dado su consentimiento de compartir datos.*

*En dicho volante de convivencia, aparecen los siguientes datos:*

*Nombres y apellidos; Nº documento de identificación; Fecha de nacimiento; Fecha alta en el domicilio; Fecha alta en el municipio; Nº de personas que están empadronadas. Este número puede variar si alguna de las personas del listado no ha dado el*



*consentimiento para que aparezcan sus datos en los volantes de convivencia; Quién es el solicitante; si alguna de las personas tiene un expediente de baja por inscripción indebida abierto.*

*Se cuestiona si la obtención de los volantes descritos de la manera expuesta vulnera la normativa de protección de datos de carácter personal y la necesidad de utilizar sistemas de identificación más seguros.*

*Por todo ello se solicita pronunciamiento de esa Agencia sobre la acomodación de dicha actuación al Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (...).”*

**SEGUNDO:** El artículo 17.1 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 la Agencia Vasca de Protección de Datos 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”.*

**TERCERO.** - Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa citada, la emisión del dictamen en respuesta a la consulta formulada.

## CONSIDERACIONES

### I

Las cuestiones sometidas a consulta se centran fundamentalmente en el tratamiento de los datos del padrón municipal de habitantes, concretamente en la emisión de volantes padronales, tanto individuales como de convivencia, a través de máquinas de auto-tramitación que han sido colocadas en las oficinas municipales de atención ciudadana.

El padrón municipal de habitantes constituye un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, constituyendo prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo. El padrón municipal, y los volantes padronales obtenidos del mismo contienen datos de carácter personal, tal y como los define el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (en adelante, RGPD):

*“«datos personales»: toda información 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”.*

La emisión y entrega de los volantes padronales constituyen tratamientos de datos de carácter personal, tratamiento que, respecto a los datos de las personas distintas del interesado, constituye una comunicación de datos personales.



El RGPD define el tratamiento de datos personales en el artículo 4.2) del RGPD:

*“«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”.*

El RGPD establece en su artículo 6.1 los supuestos que legitiman el tratamiento de datos personales, y entre ellos, el recogido en el apartado a), es decir, cuando el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos.

La obtención por el titular de los datos personales de su propio volante individual e histórico a través de las máquinas de auto-tramitación existentes en las oficinas municipales de atención ciudadana será conforme a la normativa de protección de datos en cuanto tiene su base jurídica en el consentimiento del interesado, siempre que éste cumpla los requisitos y condiciones que se establecen en el RGPD y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), y que a seguida se indican.

También plantea la consulta la obtención del volante padronal de convivencia, en el que se incluyen las personas que están empadronadas en el mismo domicilio de la persona que solicita el volante. En este caso, el Ayuntamiento expone en su consulta que se “informa de todas las personas que están empadronadas en ese domicilio a fecha del volante, *sin tener en cuenta la edad y siempre y cuando hayan dado su consentimiento de compartir datos*”.

Téngase en cuenta que el consentimiento que ha de prestarse para el tratamiento de datos personales tiene que cumplir las condiciones que establece el RGPD y que reproduce el artículo 6 de la LOPDGDD:

- El artículo 4. 11) del RGPD define el consentimiento como “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”.
- Y específicamente, el artículo 7 del RGPD, establece, entre otras, y en lo que afecta a la consulta las siguientes condiciones para el consentimiento:
  - 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.

La consulta del Ayuntamiento también plantea que en los volantes padronales de convivencia se informa de todas las personas empadronadas en el domicilio sin tener en cuenta la edad.

El Ayuntamiento al facilitar datos personales de menores de edad deberá, además, dar cumplimiento a lo que establece el RGPD y la LOPDGDD. El artículo 7 de la LOPDGDD establece los siguientes requisitos del consentimiento de los menores de edad:

1. El tratamiento de los datos personales de un menor de edad únicamente podrá fundarse en su consentimiento cuando sea mayor de catorce años.

Se exceptúan los supuestos en que la ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela para la celebración del acto o negocio jurídico en cuyo contexto se recaba el consentimiento para el tratamiento.

2. El tratamiento de los datos de los menores de catorce años, fundado en el consentimiento, solo será lícito si consta el del titular de la patria potestad o tutela, con el alcance que determinen los titulares de la patria potestad o tutela.

Por último, y en lo que se refiere a los volantes padronales de convivencia, de la consulta parece desprenderse que se puede obtener un volante de convivencia que no contenga la totalidad de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante, es decir, excluyendo de dicho volante aquellas personas que no hayan dado su consentimiento para “compartir” sus datos.

Pero esta posibilidad de emitir y obtener un volante padronal de convivencia parcial supondría un incumplimiento de la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE nº 122, de 2-05-2021), que en su norma 8.1.1 (“Certificación y volante de empadronamiento”) establece que tanto la certificación como el volante de empadronamiento podrán referirse sólo a **una** o a la **totalidad** de las personas inscritas en un determinado domicilio. **No deben expedirse estos documentos para varias personas cuando no comprendan a todos los habitantes inscritos en el mismo domicilio.**

## II

En cuanto a la seguridad de los sistemas de identificación para la obtención de los volantes padronales, de la descripción del procedimiento de identificación se deduce que se procesa la imagen escaneada del DNI y se obtienen los datos mediante OCR (Reconocimiento Óptico de Caracteres), sin solicitar ningún dato adicional (es decir, no se utilizan los certificados electrónicos del DNle, ni su contraseña).

La seguridad de este procedimiento se basa, aparentemente, en dos presunciones: Por un lado, en el hecho de que *“El Documento Nacional de Identidad (...) es **personal e intransferible**, debiendo su titular mantenerlo en vigor y **conservarlo y custodiarlo con la debida diligencia**”*, tal como indica el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Por otro, que el sistema de escaneo dispone de mecanismos de



**verificación** de su **autenticidad** y de que, efectivamente, se trata de un documento válido y no de una **falsificación o copia manipulada** para engañar al sistema de Reconocimiento Óptico de Caracteres. Cuestión esta última que se desconoce y que habrá de ser valorada por el Responsable del Tratamiento.

Por otra parte, las medidas de seguridad a adoptar en el tratamiento de datos personales han de tener en adoptarse “*Teniendo en cuenta (...) los **riesgos de probabilidad y gravedad variables***” y, en consecuencia, aplicar “*medidas técnicas y organizativas apropiadas para **garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo***”, de acuerdo con el artículo 32 RGPD. Es decir, no se persigue un nivel de seguridad absoluta, sino proporcional y adecuado al riesgo.

La LOPDGDD establece en su Disposición adicional primera que las Administraciones Públicas, entre otros responsables, deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, y éste debe incluir las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del RGPD.

En consecuencia, a la hora de considerar la adecuación del sistema de identificación establecido en base al reconocimiento óptico de caracteres del DNI, el responsable del tratamiento habrá de:

- valorar la **probabilidad** de que se den riesgos tales como la pérdida de control del DNI por parte de sus titulares o, especialmente, la **facilidad o posibilidad** de que terceros puedan falsificar o manipular documentos el perjuicio de su titular,
- valorar la **gravedad de las consecuencias** que una suplantación de su identidad pudiera acarrear a los titulares de un DNI falsificado o manipulado si se obtuviese un volante padronal de esta forma.

En Vitoria-Gasteiz, 22 de abril de 2021