

**Dictamen en relació amb la consulta formulada per l'alcalde d'un Ajuntament sobre la possibilitat de tractar dades del Padró Municipal d'Habitants per comunicar-se amb els veïns del municipi.**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament sobre la possibilitat d'emprar les dades de les persones inscrites al Padró Municipal d'Habitants per establir comunicació amb elles sobre qualsevol acció o projecte que es dugui a terme des de l'Ajuntament.

Analitzada la consulta, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'objecte de la consulta que s'analitza en aquest informe és la possibilitat d'emprar les dades de les persones inscrites al Padró Municipal d'Habitants per establir comunicació amb elles sobre qualsevol acció o projecte que es dugui a terme des de l'Ajuntament. Per això caldrà en primer lloc, determinar la naturalesa i els finalitats del Padró Municipal d'Habitants.

El Padró és un registre de caràcter administratiu que es troba regulat a Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL). L'article 16 d'aquesta llei disposa el següent:

*"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".*

D'acord amb la LRBRL i, en el mateix sentit, el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local (TRLMRL), 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, aquestes queden clarament recollides a la recent Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, on es defineix com:

*"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.”*

L'article 16.2 de la LRBRL estableix que la inscripció en el Padró contindrà com a obligatòries les dades següents: nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, numero 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.

En el cas que ens ocupa, la consulta es planteja de forma genèrica, sense indicar quines dades concretes de les contingudes al Padró Municipal d'Habitants necessita tractar l'Ajuntament per comunicar-se amb els veïns del municipi en relació a les accions o projectes que dugui a terme, tot i que es pot deduir que seran les necessàries per a establir la comunicació amb tots els veïns empadronats, o amb alguns d'ells en funció de la situació objectiva en la que es trobin.

### III

L'article 4 de la LOPD recull el principi de qualitat de les dades, dins el qual cal distingir el principi de finalitat. Aquest article estableix:

*“1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.  
2. Les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides. No es considera incompatible el tractament posterior d'aquestes dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.  
(...)”*

D'acord amb aquest principi de finalitat, les dades del padró només podran ser emprades per a finalitats que no resultin incompatibles amb aquelles per a les quals es van recollir.

Tenint en compte el tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), 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 la 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 la LRBRL.

De fet, aquesta Autoritat, en anteriors dictàmens, entre d'altres CNS 35/2011, 40/2011 i 3/2012, s'ha pronunciat en el sentit que 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 aquest punt, convé fer referència a l'article 16.3 de la LRBRL, en què s'estableix la possibilitat de comunicar les dades del Padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin, sense consentiment dels interessats, 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.

Sobre això, convé assenyalar que en relació amb la cessió de les dades del Padró a altres administracions públiques, la recent Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, ja esmentada, avala la possibilitat prevista a l'article 16.3 LRBRL:

*“... en cuanto a las cesiones de los datos del Padrón, debe recordarse que, siendo el Padrón un fichero de titularidad pública deberá partirse del principio de delimitación de la finalidad en las cesiones entre Administraciones Públicas consagrado por el artículo 21 LOPD, con la única excepción de que el cambio de finalidad esté fundado en una de las causas contenidas en el artículo 11 LOPD, pudiendo ser sustituida la necesidad del consentimiento para ese cambio en el tratamiento de datos personales por una previsión realizada en una disposición con rango de Ley (art.11.2.a) LOPD). De esta forma, de acuerdo con la LOPD, la finalidad inicial que justificó la recogida de los datos por parte de una Administración Pública no impide el destino posterior de los datos para su uso en finalidades diferentes de aquellas que motivaron su recogida respetando, en todo caso, el principio de reserva de ley para establecer dicho cambio, en cuanto que se trata de un límite al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida, y a los que alcanza únicamente el consentimiento inicialmente prestado por el afectado. Por lo expuesto, desde esa perspectiva, la LRBRL en su condición, además, de norma reguladora de un fichero como el Padrón municipal puede prever cesiones de datos entre Administraciones Públicas.*

*La previsión de la LRBRL no resulta, por lo demás, extraña pues resulta ser similar a la establecida en relación a otros sectores específicos de la actividad administrativa (...). Incluso la propia LOPD establece en el apartado segundo de su disposición adicional segunda que “los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas”, precepto del que cabe inferir una concepción de los ficheros o registro de población como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones Públicas y los ciudadanos.*

*(...) la información que recogen y archivan las Administraciones Públicas ha de ser necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley y adecuada a las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7). Así el tratamiento de los datos por las Administraciones Públicas estará subordinado a su estricta adecuación a los fines de interés público que justifican el ejercicio de las competencias corespondientes a cada una de ellas.  
(...)”*

Tenint en compte que la pròpia LRBRL admet la cessió de dades personals del Padró vers altres administracions per l'exercici de les seves competències, en els termes exposats, 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.

Així doncs, en la mesura que el motiu pel qual es volen utilitzar determinades dades del Padró sigui el desenvolupament de les funcions compreses en l'exercici de les competències municipals previstes en la LRBRL, es pot considerar legítima la utilització de la informació personal pretesa, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró Municipal d'Habitants.

Ara bé, fins i tot en aquest cas, cal tenir present que, en aplicació del principi de qualitat (article 4.1 LOPD), les dades personals comunicades han de limitar-se a aquelles que siguin estrictament necessàries, pertinents i adequades per donar compliment a la finalitat per la qual es volen comunicar.

En relació amb la utilització de les dades del Padró per part de les unitats o òrgans d'un mateix Ajuntament, la Sentència de l'Audiència Nacional de 21 d'abril de 2004, va considerar que la utilització de les dades del Padró per enviar una carta als veïns invitant-los a participar en una activitat pública de germanor entre dues poblacions constituïa un element de política d'integració i cohesió social i que per tant es tracta de l'exercici d'una competència municipal: la prestació dels serveis socials i de promoció i reinserció social (article 25.2.k) de la LRBRL, i per tant compatible amb la del Padró.

En sentit contrari, seria incompatible amb la finalitat que persegueix el Padró, per exemple, el tractament de les seves dades amb finalitats que no es puguin vincular a l'exercici de les competències municipals, com el cas recollit a la sentència de l'Audiència Nacional de 6 d'abril de 2006:

*“Efectivamente se desprende de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 d'abril, de Bases de Régimen Local que es competencia municipal: “la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (art. 25.2.k) LRBRL) así como la realización de actividades e instalaciones culturales y deportistas, ocupación de tiempo libre, turismo (art. 25.2.m).*

*Al propio tiempo el art. 69.1 de la repetida Ley 7/1985 impone a las Corporaciones locales la obligación de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, pudiendo el Municipio promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la ocmunidad vecinal (art.25.1 LRBRL). (...) esta Sala considera que tal actuación no supone el tratamiento de datos personales ni para la prestación de servicios sociales, ni tampoco para la realización de actividades y/o instalaciones culturales, sino que tal corporación local, excediéndose del ejercicio de dichas competencias municipales y rebasando, por ende, las finalidades para las que los datos personales se habían recogido en el Padrón municipal, trató y utilizó los repetidos datos personales (..) en beneficio de una empresa privada. Empresa privada que aprovechó los datos del Padrón Municipal para invitar a visitar sus páginas web y dar a conocer sus servicios, en definitiva, para hacer publicidad de la misma y de sus productos, en propio y exclusivo beneficio.*

*(...) el Ayuntamiento (...) se excedió ampliamente del ámbito de sus competencias, llevando a cabo un tratamiento de datos para una finalidad incompatible para aquella para la que los datos habían sido recabados en el Padrón Municipal, vulnerando el art. 4.2 de la Ley Orgànica 15/1999.”*

D'acord amb les consideracions fetes en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

### **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.

D'acord amb el principi de qualitat s'han de tractar exclusivament aquelles dades que siguin necessàries per assolir la finalitat pretesa.

Barcelona, 19 de febrer de 2013