

## **Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre la utilització del Padró Municipal d'Habitants en la consulta sobre la remodelació d'una avinguda del municipi**

### **Antecedents**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un ajuntament en el que es demana que l'Autoritat emeti un dictamen sobre la utilització del Padró Municipal d'Habitants en la consulta sobre la remodelació d'una avinguda del municipi.

En concret, s'exposa que es vol garantir el compliment de la legislació en matèria de protecció de dades pel que fa a la possibilitat d'emprar el Padró Municipal d'Habitants per comprovar l'empadronament de les persones que compleixin els criteris definits prèviament.

Analitzada la consulta, que s'acompanya d'un document que porta per títol "*Pla de garanties de la consulta popular en relació amb la remodelació de l'avinguda (...), d'acord al Projecte de Remodelació aprovat per Junta de Govern Local*", i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

### **Fonaments Jurídics**

I

(...)

II

L'article 23 de la Constitució Espanyola reconeix el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà dels seus representants. Per la seva banda, l'article 29 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), regula el dret de participació dels ciutadans en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen l'Estatut i les lleis. I l'article 122 estableix la competència exclusiva de la generalitat per establir el règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució (autorització per a la convocatòria de consultes populars per la via de referèndum).

En l'àmbit municipal, l'article 18 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) recull entre els drets dels veïns:

*“b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.*

*(...)*

*f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.”*

L'article 69.1 d'aquesta mateixa llei (LRBRL) preveu que *“las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.”*

L'article 70.bis afegeix, pel que ara ens afecta, que

*1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.*

*(...)*

*3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.*

*(...)”*

I l'article 71 es refereix expressament a l'ens consultes populars en els termes següents:

*“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”*

Per la seva part, la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, regula la convocatòria pels ajuntaments de consultes populars per via de referèndum. En aquest cas, la mateixa llei estableix (art. 4) que el cos electoral està format per les persones que tenen dret de vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o en les eleccions municipals, respectivament segons l'àmbit de la consulta, d'acord amb la legislació aplicable en cada àmbit.

Més enllà de la regulació específica aplicable als ens locals, la legislació general sobre procediment administratiu i règim jurídic de les administracions públiques, per tant aplicable també als ens locals de Catalunya, també reconeix el principi de participació sota diferents

modalitats. Així, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l'article 22.2 estableix el següent:

*“Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.”*

I l'article 31.2 recull, com a principi general de l'actuació de les administracions públiques de Catalunya, la participació ciutadana.

Per altra banda, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), també reconeix el principi de participació (art. 3.5) i estableix que *“conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.”* (art. 86.4).

Finalment, no podem deixar de fer esment que actualment s'està tramitant al Parlament de Catalunya la Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana, que s'emmarcaria també dins de les vies per a fer efectiva la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisió per part de les administracions públiques.

Per tant, a la vista d'aquesta regulació, la iniciativa descrita per l'Ajuntament que formula la consulta s'emmarcaria dins de l'esmentat principi de participació en el marc del procediment per a l'aprovació d'un determinat projecte d'obres, ja sigui per la via d'una consulta referendària regulada a la Llei 4/2010, ja sigui per alguna de les altres formes de participació a que es refereixen tant l'article 122 EAC com l'article 86.4 de la LRJPAC.

### III

La consulta que s'analitza en aquest dictamen es centra en la possibilitat d'emprar les dades de les persones inscrites al Padró Municipal d'Habitants (en endavant, el Padró) en una consulta convocada per l'Ajuntament sobre la remodelació d'una avinguda del municipi. 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 la 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”.*

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 resideixi habitualment, 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).

Aquestes finalitats queden clarament recollides a la recent Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, on es defineix el Padró com:

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

Aquesta Autoritat ha examinat abastament el tractament de dades del Padró Municipal d'Habitants, entre d'altres, en els Dictàmens 9/2013, 3/2012, o 35/2011, als que ens remetem.

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 això, l'Ajuntament pot utilitzar les dades del Padró en les relacions amb els seus veïns per a l'exercici de les competències municipals que té encomanades, sempre que obeeixi a alguna de les finalitats esmentades o que es tracti de finalitats que no resultin incompatibles amb aquelles per a les quals es van recollir.

L'article 16.2 de la LRBRL estableix que la inscripció en el Padró contindrà com a obligatòries les dades següents: a banda de la condició de veí, s'hi inclou, el 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.

Tenint en compte el tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), l'exercici de les competències municipals pot habilitar el tractament d'aquestes dades en la mesura que no es persegueixi una finalitat incompatible amb les del Padró.

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 inherents a l'exercici de competències 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, cal 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 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 correspondientes a cada una de ellas. (...)*"

Tenint en compte que la mateixa 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 cal 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.

En el cas que ens ocupa, el dret a la participació en els assumptes locals, d'acord amb l'article 18 de la LRBRL esmentat, es refereix als veïns. I, tal com hem vist, l'instrument que la llei ha previst per a acreditar la condició de veí del municipi és el Padró, llevat que en la regulació d'alguna d'aquestes formes de participació s'estableixi l'acreditació del compliment dels requisits per a poder participar, a través d'algun altre registre.

D'acord amb això, en el cas que s'empri el Padró per a acreditar la condició de veí als efectes de participar en la consulta, o en qualsevol altra de les modalitats de participació previstes per les lleis, no hi hauria una modificació de la finalitat per a la qual es va recollir la informació (acreditar la condició de veí per a l'exercici de les competències de l'Ajuntament, i també de la resta d'administracions públiques (art. 16.3).

En tractar-se del desenvolupament de funcions compreses en l'exercici de les competències municipals previstes a la LRBRL, en les quals l'acreditació de la condició de veí és un element essencial, es pot considerar legítima la utilització de dades del Padró, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró.

Ara bé, cal tenir present que, en aplicació del principi de qualitat (article 4.1 LOPD), les dades personals que s'emprin amb aquesta finalitat han de limitar-se a les que siguin estrictament necessàries, pertinents i adequades per assolir la finalitat pretesa, això és, la participació en la consulta.

#### IV

La consulta formulada per l'Ajuntament s'acompanya d'un document que porta per títol "*Pla de garanties de la consulta popular en relació amb la remodelació de l'avinguda (...), d'acord al Projecte de Remodelació aprovat per Junta de Govern Local*", en el qual es descriu el procés de consulta, i, en especial la utilització de mitjans electrònics en la mateixa.

Tot i que la consulta que es formula es ceneix exclusivament a la possibilitat d'emprar el Padró en la consulta, des del punt de vista de la protecció de dades de caràcter personal cal recordar la importància que té una adequada gestió de la informació en un procés electoral o en un procés de consulta popular. D'això en depèn que la participació dels ciutadans sigui real i efectiva. Només si les condicions en què es desenvolupa la consulta garanteixen la correcta identificació de les persones que hi participen, la confidencialitat de la seva informació, i en especial del seu vot, i la seguretat de tota la informació que hi està relacionada, queda garantida la llibertat de participar-hi i la fiabilitat del resultat.

En aquest sentit, ens remetem a les consideracions que formulava aquesta Autoritat en el Dictamen CNS 3/2010 disponible al web d'aquesta Autoritat (<http://www.apd.cat>), en relació amb una consulta formulada sobre els sistemes de vot electrònic, on es recullen les aspectes a tenir en compte pel que fa a les mesures de seguretat aplicables i també les garanties necessàries pel que fa a la intervenció de terceres persones –empreses col.laboradores- en el procés.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada en relació amb la possibilitat d'emprar el Padró Municipal d'Habitants per comprovar l'empadronament de les persones que participen en la consulta, es fan les següents,

## **Conclusions**

La utilització del Padró municipal d'Habitants amb la finalitat de comprovar la condició de veí de les persones que participen en una consulta popular o en qualsevol altra forma prevista per les lleis per a la participació dels veïns en la gestió municipal, pot resultar adequada a la normativa de protecció de dades de caràcter personal. No obstant això, cal vetllar pel compliment de la resta d'obligacions derivades de la normativa de protecció de dades, en especial el principi de qualitat, la confidencialitat i l'adopció de les mesures de seguretat necessàries.

Barcelona, 26 de febrer de 2014