

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un ajuntament sobre la possibilitat de cedir les dades del Padró Municipal d'Habitants a la Generalitat de Catalunya per a una previsible convocatòria d'autodeterminació en l'àmbit de Catalunya

Antecedents

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde d'un Ajuntament en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la possibilitat de cedir les dades del Padró Municipal d'Habitants a la Generalitat de Catalunya per a una previsible convocatòria d'autodeterminació en l'àmbit de Catalunya pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el següent dictamen:

Fonaments Jurídics

I

(...)

II

El Padró Municipal d'Habitants (en endavant, el Padró) és un registre de caràcter administratiu que es troba regulat a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del 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”.

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.

A la vista d'això, sembla clar doncs que ens trobem davant d'un registre administratiu on es recullen dades de caràcter personal (art. 3.a) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)) i que la seva eventual comunicació a la Generalitat constituïria una comunicació o cessió de dades en els termes de la LOPD, entesa com la revelació de dades a una persona diferent de la persona interessada (art. 3.i LOPD).

En conseqüència, tant el tractament d'aquestes dades com la seva eventual comunicació a la Generalitat s'han d'adequar als principis i obligacions establerts a la LOPD.

En concret, i pel que fa a la possibilitat de dur a terme la comunicació, s'ha de sotmetre al règim previst a l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

- “1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.*
 - 2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:*
 - a) Quan la cessió està autoritzada en una llei.*
- (...)”.*

Cal analitzar doncs si existeix alguna norma amb rang de llei que habiliti la dita comunicació.

III

En el text de la consulta es fa referència a la possibilitat de cedir les dades del Padró Municipal d'Habitants per a una *“previsible convocatòria d'una consulta d'autodeterminació en l'àmbit de Catalunya”*. No es concreta, perquè de fet a hores d'ara encara no s'ha establert, de quina modalitat de consulta es tractarà, però, en qualsevol cas, sembla clar que es tractaria d'un mecanisme de participació per tal de consultar als ciutadans de Catalunya la seva opinió sobre una eventual autodeterminació de Catalunya.

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).

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.

La legislació general sobre procediment administratiu i règim jurídic de les administracions públiques 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, ja sigui per la via d'una consulta referendària regulada a la Llei 4/2010, ja sigui una consulta no referendària a partir del moment en què estigui en vigor la Proposició de Llei que actualment s'està tramitant i a la qual ens hem referit, ja sigui per alguna de les altres formes de participació a que es refereixen l'article 122 EAC, l'art. 22.2 de la Llei 26/2010 o l'article 86.4 de la LRJPAC.

IV

Pel que fa a l'existència d'una norma amb rang legal que, hores d'ara, habiliti la comunicació de dades referida, 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:

“3. Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al 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.”

Aquesta possibilitat de comunicar les dades del Padró a altres administracions públiques per a l'exercici de les seves competències, ha estat avalada per la Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, que s'ha pronunciat precisament sobre l'esmentat 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 LBRL 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 LBRL 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. (...)”

En el cas que ens ocupa sembla que concorrerien els dos requisits establerts per l'article 16.3 de la LRBRL, això és, que la comunicació es dugui a terme per a l'exercici de les competències d'una altra administració i que la dada relativa al domicili o la residència sigui rellevant.

Pel que fa a la primera condició, ja hem vist com l'ordenament jurídic habilita les diferents administracions públiques per a dur a terme processos de participació ciutadana, com seria el cas d'una consulta, d'acord amb el procediment establert en cada cas. Per tant, la possibilitat de convocar consultes forma part de les competències de Generalitat de Catalunya.

Pel que fa al requisit relatiu a la rellevància del domicili o la residència, resulta obvi que en un procés de participació, l'administració que el convoca ha de poder comprovar que les persones que hi volen participar tenen efectivament el dret a participar-hi. Per tant, la dada relativa al domicili o la residència resulta plenament rellevant.

Així doncs, en la mesura que la finalitat per a la qual es comunicarien determinades dades del Padró és el desenvolupament de les competències de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir i fer ús de les diferents formes de participació dels ciutadans en els assumptes públics, es pot considerar legítima la utilització de la informació personal pretesa amb la finalitat de permetre la participació dels ciutadans, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró Municipal d'Habitants, 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.

En aquest punt, convé fer referència al principi de finalitat de les dades. 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.
(...)"*

La LRBRL, i també 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 esmentada, 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 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.”

La utilització del Padró per determinar si les persones que volen participar en una eventual consulta estan empadronades a Catalunya, troba cobertura a l'article 16.3 de la LRBRL i no resulta incompatible amb la finalitat inicial d'aquell registre, atès que, tal com hem vist, entre aquestes finalitats hi ha precisament la d'acreditar la residència i el domicili habitual.

En aquest mateix sentit, el Dictamen 3/2013 del Grup de Treball creat a l'empara de l'article 29 de la Directiva 95/46/CE (conegut com "Grup de l'article 29") sobre el principi de finalitat, reconeix que és comú en molts estats membres que els registres de població s'emprin amb diferents finalitats públiques compatibles, com ara expedir documents identificatius, accedir a diferents serveis públics o exercir el dret de vot actiu o passiu, entre d'altres, per be que cal que aquests diferents usos es sotmetin a les condicions que en cada cas estableixi la legislació aplicable (exemple núm. 13 del dictamen). Com hem vist, en el cas que es consulta concorrerien els requisits establerts a l'art. 16.3 LRBRL, això és, la necessitat de les dades del Padró per a l'exercici de les competències per part d'una altra administració i la rellevància de la dada relativa al domicili o la residència.

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.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada sobre la possibilitat de cedir les dades del Padró Municipal d'Habitants a la Generalitat de Catalunya per a una previsible convocatòria d'autodeterminació en l'àmbit de Catalunya, es fan les següents,

Conclusions

L'article 16.3 de la LRBRL habilita la comunicació de les dades del padró a la Generalitat de Catalunya necessàries per a comprovar que les persones que volen participar en una consulta tinguin la condició de veïns d'un municipi de Catalunya.

Barcelona, 26 de febrer de 2014