

## **Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la utilització de dades del Padró Municipal d'Habitants en la celebració de consultes populars**

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit en què planteja si poden emprar-se determinades dades personals del Padró municipal per poder identificar les persones que poden participar en els processos de consulta popular que se celebrin al municipi.

Analitzada la petició i vista la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto el dictamen següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa, en el seu escrit de consulta, que està iniciant diferents processos participatius per conèixer l'opinió de la ciutadania respecte diferents temes que afecten la gestió de serveis municipals.

Així mateix, exposa que, per tal d'afavorir-ne la participació, es preveu crear una aplicació per als telèfons mòbils que permeti la votació de les persones amb dret a participar-hi. En aquest sentit, assenyala, com a requisits de participació, estar empadronat al municipi i ser major de 16 anys.

Dit això, l'Ajuntament planteja si es poden utilitzar determinades dades del Padró Municipal d'Habitants *“per poder identificar les persones de més de 16 anys residents a ... que vulguin participar en els processos de consulta indicats”*. Tot seguit manifesta que *“l'objectiu és que mitjançant un sistema informàtic propi de l'Ajuntament es pugui comprovar que les persones del municipi que volen participar en el procés són residents al municipi i es garanteixi l'autenticitat de les seves dades (...)”*.

En atenció a aquestes manifestacions, s'entén que l'Ajuntament planteja si, amb la finalitat de comprovar el compliment dels requisits de participació en una determinada iniciativa de participació ciutadana que se celebri al municipi (residència i edat), pot emprar dades del seu Padró municipal.

A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

El Padró municipal 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”.*

L'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 de Catalunya (TRLMRLC), 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 municipal, aquestes queden clarament recollides a la 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 LBRL) en el que han de inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, de acuerdo a los arts. 15 y 16 LBRL, 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 LBRL 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 l'LRBRL estableix que la inscripció en el Padró municipal contindrà com a obligatòries les dades següents: nom i cognoms, sexe, domicili habitual, nacionalitat, data i lloc de naixement, número 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.

L'accés a aquestes dades del Padró municipal per part de les diferents unitats o departaments de l'Ajuntament, com qualsevol altre tractament de dades, entès com *“les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències”* (article 3.c) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)), haurà de realitzar-se, per tant, amb ple respecte als principis establerts a la normativa de protecció de dades, especialment, al principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD).

#### IV

El principi de qualitat de les dades, en la seva vessant de principi de finalitat, estableix que *“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.”* (article 4.2 LOPD).

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

Com s'ha vist, el Padró municipal és un tipus de fitxer amb una finalitat molt concreta (determinar la població del municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir

per acreditar la residència i domicili habitual) que no dóna cobertura a qualsevol tractament de dades personals.

Ara bé, tenint en compte el tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró municipal (article 16.2 LRBRL), a què s'ha fet abans referència, 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 les del Padró municipal.

De fet, aquesta Autoritat, en anteriors dictàmens, entre d'altres CNS 35/2011, CNS 40/2011, CNS 3/2012, CNS 9/2013 i CNS 67/2015 (disponibles al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), 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 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 l'LRBRL (i, en termes similars, els articles 66 i 67 TRLMRLC).

En aquest punt, convé fer referència a l'article 16.3 de l'LRBRL, en què s'estableix la possibilitat de comunicar les dades del Padró municipal 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 municipal a altres administracions públiques, la Sentència 17/2013 del Tribunal Constitucional, ja esmentada, avala la possibilitat prevista a l'article 16.3 de l'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.  
(...)"*

Tenint en compte que la pròpia LRBRL admet la cessió de dades personals del Padró municipal 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 municipal sigui el desenvolupament de les funcions compreses en l'exercici de les competències municipals en què sigui rellevant la residència o el domicili de les persones afectades, es pot considerar legítima la utilització de la informació personal pretesa, en tractar-se d'una finalitat compatible amb la del Padró.

## V

En el present cas, com s'ha dit, s'entén que l'Ajuntament pretén emprar les dades del Padró per comprovar que les persones que participen en una determinada iniciativa de participació ciutadana en el municipi reuneixen els requisits de participació prèviament definits.

L'article 18 de l'LRBRL (i, en termes similars, l'article 43 del TRLMRLC) recull com a drets dels veïns, entre d'altres:

*"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 (i, en termes similars, l'article 154 del TRLMRLC) 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 de l'LRBRL afegeix, als efectes que ara interessin, 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.  
(...)"*

L'article 71 de l'LRBRL es refereix expressament a les 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 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 (article 4).

Per tant, en cas que l'Ajuntament volgués celebrar aquest tipus de consulta, les dades personals a què podria tenir accés, als efectes de comprovar el compliment dels requisits de participació, serien les del cens electoral, no així les relatives al Padró municipal d'habitants.

Per altra banda, la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, estableix el règim jurídic i el procediment de la convocatòria de consultes populars no referendàries i d'altres mecanismes de participació, com a instruments dirigits a conèixer la posició o les opinions de la ciutadania amb relació a qualsevol aspecte de la vida pública en l'àmbit de Catalunya i en l'àmbit competencial de la Generalitat i dels ens locals.

De conformitat amb la Sentència 31/2015, de 25 de febrer, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 64, de 16 de març de 2015), relativa al Recurs d'inconstitucionalitat 5829/2014, interposat pel president del Govern en relació amb diversos preceptes d'aquesta Llei 10/2014, són inconstitucionals i nul·les les dues primeres frases de l'article 3.3 (*"les consultes populars no referendàries poden ésser de caràcter general o sectorial. Les consultes generals són les obertes a les persones legitimades per a participar-hi en els termes que estableix l'article 5"*) i els apartats 4 a 9 de l'article 16 de la Llei 10/2014, no així la resta de preceptes impugnats, sempre que s'interpreti que són aplicables a les consultes sectorials regulades a la mateixa llei.

Els articles 5 i 41 de la Llei 10/2014 estableixen, respectivament, les persones legitimades per participar en les consultes populars no referendàries (entenen, com a tals, les consultes sectorials previstes en la llei) i en els processos de participació ciutadana que se celebrin, establint l'edat mínima de participació en 16 anys i requerint la condició de veí.

Dit això, 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 que:

*"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 d'aquesta mateixa llei recull, com a principi general de l'actuació de les administracions públiques de Catalunya, la participació ciutadana.

Per la seva part, 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 (article 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*” (article 86.4).

En termes similars es pronuncia la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Títol VI), si bé per raons temporals encara no resulta d'aplicació.

Per tant, als efectes que interessin, cal tenir present que l'ordenament jurídic habilita l'Ajuntament per dur a terme processos de participació ciutadana, ja sigui una consulta o qualsevol altra de les modalitats de participació previstes per les lleis esmentades, d'acord amb el procediment establert en cada cas.

Com s'ha vist, el dret a la participació en els assumptes locals correspon, segons l'article 18 de l'LRBRL, als veïns i l'instrument que la llei ha previst per 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 poder participar a través d'algun altre registre.

D'acord amb això, en el cas que s'empri el Padró per acreditar la condició de veí als efectes de participar en un determinat procés participatiu no hi hauria una modificació de la finalitat per a la qual es va recollir inicialment 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 (article 16 LRBRL)).

En tractar-se, per tant, del desenvolupament de funcions compreses en l'exercici de les competències municipals previstes a l'LRBRL (facilitar l'exercici del dret a la participació en els assumptes locals), 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, fins i tot en aquest cas, cal tenir present que, en aplicació del principi de qualitat (article 4.1 LOPD), citat, les dades personals a què es tingui accés han de limitar-se a aquelles que siguin estrictament necessàries, pertinents i adequades per donar compliment a la finalitat pretesa, això és la participació en una determinada iniciativa de participació ciutadana.

De conformitat amb les manifestacions efectuades per l'Ajuntament en el seu escrit de consulta, els requisits de participació en qualssevol dels processos de participació ciutadana que es duguin a terme en el municipi són ser major de 16 anys i estar empadronat al municipi. Als efectes de comprovar el compliment ambdós requisits, l'Ajuntament vol fer ús de les dades relatives al nom i cognoms, i al número de DNI o equivalent.

Tenint en compte la finalitat pretesa, la utilització d'aquestes dades identificatives, a les quals caldria afegir-hi la dada de característiques personals relativa a la data de naixement, de què disposa el Padró s'adequaria a l'esmentat principi de qualitat, atès que es tractaria de la informació necessària per comprovar el compliment efectiu dels requisits de participació esmentats (condició de veí i edat mínima de 16 anys).

## VI

Fetes aquestes consideracions sobre el possible ús de determinades dades personals del Padró en els processos de participació ciutadana que s'efectuïn en el municipi, i tot i que la consulta no es centri en aquesta qüestió, convé fer especialment referència al fet que es prevegi la utilització de mitjans electrònics per dur a terme la votació escaient, en concret, una aplicació per a telèfons mòbils.

Des del punt de vista del dret a la protecció de dades personals, en qualsevol procés participatiu que se celebri emprant mecanismes de votació electrònica adquireix especial importància una adequada gestió de la informació tractada. De fet, d'això en depèn que la participació dels ciutadans sigui real i efectiva. Només si les condicions en què es desenvolupa el procés participatiu 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.

Sobre aquesta qüestió, i tractant-se d'un sistema de votació electrònica remota, es fan extensibles al present supòsit les consideracions efectuades per aquesta Autoritat en el dictamen CNS 3/2010 (disponible al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)), en què, arran d'una consulta formulada sobre els sistemes de vot electrònic, s'analitzen, entre d'altres aspectes, els riscos que, des de l'àmbit de la protecció de dades, poden derivar-se de la utilització d'aquests sistemes, especialment, a conseqüència de la utilització de la xarxa d'Internet com a canal de transmissió del vot, i es recullen els aspectes en matèria de seguretat que s'han de tenir en compte al respecte.

En aquest sentit, i als efectes que interessin en el present cas, convé assenyalar, particularment:

1. La importància d'implementar mecanismes i procediments prou segurs a l'hora d'identificar les persones amb dret a vot i de proporcionar-los la credencial que els ha de permetre votar per Internet (a través de l'aplicació mòbil), als efectes d'evitar la votació de persones sense dret a fer-ho, la suplantació de les persones que sí hi tenen dret, així com la duplicitat de vots. És a dir, la necessitat d'establir mecanismes que garanteixin la correcta identificació i autenticació dels votants.

Sobre això, en l'esmentat dictamen s'indica que:

*“(…) la tramesa de credencials que permetin l'exercici del dret a vot, que en principi haurien de ser anònimes, ha d'assegurar que la persona que realment rep aquella credencial és qui se suposa que és, com també establir-se algun mecanisme complementari que permeti assegurar l'autenticació en el moment de la votació.*

*Des de la perspectiva de la protecció de dades de caràcter personal, segons quin sigui el sistema que es dissenyi, ens podem trobar davant d'una vulneració del principi de qualitat si, per exemple, pot existir verificació posterior del vot per part del votant amb una credencial compromesa produint-se un accés o tractament no autoritzat.*

*En aquesta fase també resulta d'especial rellevància la robustesa de la credencial que permet votar electrònicament, de manera que no s'ha de poder reproduir, ni ha de ser coneguda per terceres persones, ja que també ens podríem trobar amb situacions d'accés o tractaments no autoritzats.*

*Hi ha models de gestió com el de les entitats de certificació, que emeten certificats digitals que permeten tant l'autenticació en sistemes informàtics con la generació de signatures electròniques, que tenen processos de registre orientats a garantir que el certificat digital i les claus criptogràfiques relacionades li son proporcionades a la persona correcta, habitualment utilitzen una estructura de gestió basada en entitats de registre, que realitzen les tasques d'identificació de les persones i de lliurament segur dels certificats digitals i claus.*

*A Catalunya tenim experiència en aquest model de lliurament de credencials electrònics a partir de les activitats del Consorci Administració Oberta de Catalunya i específicament de l'Agència Catalana de Certificació (Catcert).*

*En qualsevol cas, pel que fa a l'autenticació, en tot procés que impliqui accés remot a sistemes d'informació o aplicacions informàtiques ha d'existir una verificació de que qui vol accedir a la informació o realitzar una acció és realment qui té dret a fer-ho (control d'accés), per tant en aquest procés d'autenticació s'han d'extremar les precaucions per evitar que el sistema de presentació i verificació de credencials sigui vulnerat, i que un tercer pugui accedir al sistema fent-se passar per un altre, per tant suplantant la seva identitat i accedint als seus drets en relació a la informació o funcions autoritzades.  
(...)"*

En relació amb l'establiment d'aquests mecanismes, pot ser d'interès tenir en compte les previsions establertes al respecte en la Llei 39/2015, citada anteriorment.

Aquesta llei, que preveu la derogació expressa de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (disposició derogatòria única), regula la identificació dels interessats en el procediment administratiu en el sentit següent:

*"Artículo 9. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento.*

*1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.*

*2. Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes:*

*a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.*

*b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».*

*c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.*

*Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.*

*3. En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo."*

Per la seva part, el Reglament de desplegament de l'LOPD, aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre (en endavant, RLOPD), estableix a l'article 93 els requisits per a la identificació i autenticació d'usuaris:

*"1. El responsable del fitxer o tractament ha d'adoptar les mesures que garanteixin la correcta identificació i autenticació dels usuaris.*

*2. El responsable del fitxer o tractament ha d'establir un mecanisme que permeti la identificació de forma inequívoca i personalitzada de qualsevol usuari que intenti accedir al sistema d'informació i la verificació conforme està autoritzat.*



*3. Quan el mecanisme d'autenticació es basi en l'existència de contrasenyes, hi ha d'haver un procediment d'assignació, distribució i emmagatzematge que en garanteixi la confidencialitat i integritat.*

*4. El document de seguretat ha d'establir la periodicitat, que en cap cas ha de ser superior a un any, amb què s'han de canviar les contrasenyes que, mentre estiguin vigents, s'han d'emmagatzemar de forma intel·ligible."*

En un cas com l'examinat, si bé la identificació i autenticació de les persones amb dret a participar en un determinat procés participatiu no plantejaria majors problemes, des del punt de vista de la protecció de dades, si es dugués a terme mitjançant sistemes basats en certificats electrònics o segells electrònics, atès que aquests mecanismes ofereixen suficients garanties, tampoc es pot descartar la utilització de mecanismes basats en l'atribució d'un usuari i contrasenya. Ara bé, en aquest darrer cas, caldria vetllar per:

- Establir un procediment de gestió de les contrasenyes que garanteixi la confidencialitat i la integritat de les mateixes.
- Utilitzar un usuari i una contrasenya, i no només un usuari. La utilització simplement d'un usuari com a mecanisme d'identificació i autenticació no és suficient.
- Emprar una contrasenya que sigui robusta i de certa complexitat (per exemple, utilitzar un determinat nombre mínim de caràcters, o evitar determinades paraules, dates o números).
- Canviar de forma periòdica la dita contrasenya i, en qualsevol cas, sempre abans d'un any.

**2.** La importància de garantir que el vot que emeti la persona que participa en un determinat procés participatiu serà únic, secret i anònim. És a dir, d'adoptar les mesures adients per garantir que les dades identificatives no es podran relacionar en cap moment amb el sentit del vot que efectuï la persona participant (per exemple, mitjançant la separació de les dades en dos fitxers diferents i no relacionats).

Relacionat amb això convé assenyalar que, en casos com el plantejat en què l'Ajuntament es refereix a la celebració de processos de participació ciutadana en termes generals i, per tant, a processos que podrien versar sobre matèries de diversa naturalesa, no es pot descartar que, malgrat preveure l'adopció d'aquestes mecanismes per no vincular la identitat de la persona participant amb el sentit del seu vot, la recollida d'aquestes dades pugui acabar revelant o pugui permetre deduir altra informació personal sensible o especialment protegida (article 7 LOPD).

En aquest sentit, s'ha pronunciat la Comissió Europea per a la Democràcia i pel Dret (Comissió de Venècia) en llur Codi de bones pràctiques en matèria electoral, instrument que recull diferents previsions en ordre a assegurar el caràcter igual, lliure i secret del dret de sufragi (disponible al web [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)). Així, entre d'altres aspectes, la Comissió posa de manifest que l'abstenció d'una persona a participar en una determinada votació pot indicar per se una decisió política. En conseqüència, pot comportar el tractament d'informació sensible.

Per aquest motiu, si bé l'adopció de mesures de seguretat de nivell bàsic podria ser a priori suficient, es considera convenient en aquests casos implementar el conjunt de mesures establertes de l'article 89 a 104 de l'RLOPD, en el benentès que aquesta implementació només resultarà necessària mentre perduri l'obligació de conservar la informació relativa al procés participatiu que s'hagi celebrat.

**3.** La importància, si escau, de definir les condicions en què participaran terceres persones –empreses col·laboradores– en el procés de votació i les conseqüències d'aquesta participació des del punt de vista de la protecció de dades (article 12 LOPD).

Sobre això, pot ser d'interès consultar la Recomanació 1/2010, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades sobre l'encarregat del tractament en la prestació de serveis per compte d'entitats del sector públic de Catalunya (disponible al web [www.apd.cat](http://www.apd.cat)).

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

### **Conclusions**

La utilització de determinades dades del Padró amb la finalitat de comprovar que les persones que participen en una determinada iniciativa de participació ciutadana en el municipi reuneixen els requisits de participació prèviament definits resultaria conforme amb la legislació de protecció de dades (article 4 LOPD), en la mesura que el tractament es duria a terme en exercici de competències municipals (article 18 LRBRL) i en què la condició de veí és un element essencial.

Amb independència del sistema de votació que s'empri, 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, 4 de maig de 2016