

Dictamen en relació amb la consulta d'un ajuntament sobre la utilització de les dades del Padró Municipal d'Habitants per a promoure un procés de participació ciutadana

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un ajuntament en què planteja si es poden emprar determinades dades del Padró Municipal d'Habitants per seleccionar un grup d'infants menors de 14 anys, per tal que participin en la definició o impuls d'un espai de participació dels infants en el context de l'elaboració del Projecte Educatiu de Ciutat.

Analitzada la petició i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa, en el seu escrit de consulta, que el Ple municipal va aprovar el compromís de desenvolupar les propostes de treball de les línies estratègiques del Projecte Educatiu de Ciutat, un instrument estratègic i participatiu a l'abast del govern local per fer possible i operatiu el concepte de "ciutat educadora".

En concret, fa referència a la voluntat del consistori de desenvolupar la proposta "*Participació ciutadana, espai de participació dels infants*", a través de la creació d'una "*comissió de treball integrada per membres del grup impulsor i representants municipals per a la definició d'un espai de participació dels infants, de manera regular, que tingui en compte les seves veus des de la pròpia definició d'aquest model participatiu.*"

Als efectes de garantir la participació dels infants en la definició d'aquest model d'espai participatiu, l'Ajuntament vol seleccionar de manera aleatòria infants empadronats en el municipi. Es tractaria, en concret, d'escollir un grup paritari en relació al gènere de 24 infants amb edats compreses entre els 9 i 14 anys. L'elecció es duria a terme mitjançant sorteig públic (se'n realitzarien sis en total, un per cada grup d'edat) i es pretén comptar amb el consentiment explícit dels titulars de la potestat parental o tutela d'aquests infants.

Dit això, planteja a aquesta Autoritat si pot emprar amb tal finalitat determinades dades personals del Padró Municipal d'Habitants, qüestió que s'examina a continuació.

III

El Reglament (UE) 2016/679, del Parlament i del Consell Europeu, de 27 d'abril de 2016, General de Protecció de Dades (en endavant, RGPD), estableix que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent (article 5.1.a)).

Per tal que aquest tractament sigui lícit cal que concorri alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1 de l'RGPD, ja sigui el consentiment de la persona afectada (lletra a)) o bé alguna de les altres bases jurídiques que preveu el mateix article, com ara, als efectes que interessin, que "*el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés*

público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento” (lletra e)).

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD, la base del tractament indicat en l'article 6.1.e) de l'RGPD ha d'estar establerta pel Dret de la Unió Europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament, que, en el cas de l'Estat Espanyol, ha d'ésser en una norma amb rang de llei (article 53 CE).

Així s'estableix a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD):

“Artículo 8. Tratamiento de datos amparado por la ley.

1. (...)

2. El tratamiento de datos de carácter personal sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por la ley.”

Així doncs, per considerar els tractaments de dades emparats per la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD ha d'existir una previsió normativa amb rang de llei.

En el present cas, cal fer referència a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LRBRL).

L'article 16.1 d'aquesta llei defineix el Padró municipal en els termes següents:

“1. 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 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril) 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).

Així mateix, 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 (article 16.2 LRBRL).

I també que *“la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...).”* (article 17.1 LRBRL).

A la vista d'aquests preceptes, pot dir-se, per tant, que el tractament de les dades del Padró municipal d'habitants pels ajuntaments en compliment de les obligacions establertes a l'LRBRL estaria legitimat per la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD.

IV

Dit això, cal tenir present que aquest tractament de dades, com qualsevol altre, ha d'adequar-se també a la resta de principis establerts a l'RGPD, especialment, als efectes que interessin en el present cas, al principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), segons el qual:

“1. Los datos personales serán:

(...)

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);

(...).”

Sobre això, el considerant 50 de l'RGPD disposa que:

“El tratamiento de datos personales con fines distintos de aquellos para los que hayan sido recogidos inicialmente solo debe permitirse cuando sea compatible con los fines de su recogida inicial. En tal caso, no se requiere una base jurídica aparte, distinta de la que permitió la obtención de los datos personales. Si el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, los cometidos y los fines para los cuales se debe considerar compatible y lícito el tratamiento ulterior se pueden determinar y especificar de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. Las operaciones de tratamiento ulterior con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos deben considerarse operaciones de tratamiento lícitas compatibles. La base jurídica establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros para el tratamiento de datos personales también puede servir de base jurídica para el tratamiento ulterior. Con objeto de determinar si el fin del tratamiento ulterior es compatible con el fin de la recogida inicial de los datos personales, el responsable del tratamiento, tras haber cumplido todos los requisitos para la licitud del tratamiento original, debe tener en cuenta, entre otras cosas, cualquier relación entre estos fines y los fines del tratamiento ulterior previsto, el contexto en el que se recogieron los datos, en particular las expectativas razonables del interesado basadas en su relación con el responsable en cuanto a su uso posterior, la naturaleza de los datos personales, las consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto y la existencia de garantías adecuadas tanto en la operación de tratamiento original como en la operación de tratamiento ulterior prevista.

(...).”

Com s'ha vist abans, 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 (article 15 LRBRL).

Apuntar, que aquestes finalitats queden clarament recollides a la Sentència 17/2013, de 31 de gener, del Tribunal Constitucional, on el Padró municipal 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 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.”

Així, de conformitat amb l'esmentat principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), les dades del Padró municipal només es podran emprar per a d'altres finalitats en la mesura que no resultin incompatibles amb aquesta triple finalitat que en justificà la recollida inicial.

Sobre aquesta qüestió, cal dir que aquesta Autoritat, en dictàmens anteriors (entre d'altres, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017, CNS 20/2017 o CNS 47/2017, disponibles al web <http://apdcat.gencat.cat>), ha considerat que, a la vista del tipus de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), s'entén que poden existir finalitats municipals que podrien habilitar el tractament d'aquestes dades 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 del TRLMRLC).

També s'ha apuntat, en els esmentats dictàmens, que, atès que la pròpia LRBRL (article 16.3) admet la comunicació de les dades del Padró municipal a altres administracions públiques que les sol·licitin 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 - possibilitat avalada també pel Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de gener, citada)-, 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.

En el present cas, l'Ajuntament pretén emprar les dades del Padró per escollir, mitjançant sorteig públic, un grup d'infants del municipi i, s'entén, informar-los sobre la possibilitat de poder actuar com a representants de la resta d'infants en la definició, junt amb la resta de membres de la comissió de treball creada a tal efecte, d'un espai de participació en el context de l'elaboració del Projecte Educatiu de Ciutat. Cal veure, per tant, si aquestes noves finalitats resulten compatibles amb la pròpia del Padró.

L'article 6.4 de l'RGPD estableix que:

“4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales no esté basado en el consentimiento del interesado o en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, el responsable del tratamiento, con objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas:

- a) cualquier relación entre los fines para los cuales se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto;*
- b) el contexto en que se hayan recogido los datos personales, en particular por lo que respecta a la relación entre los interesados y el responsable del tratamiento;*
- c) la naturaleza de los datos personales, en concreto cuando se traten categorías especiales de datos personales, de conformidad con el artículo 9, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales, de conformidad con el artículo 10;*
- d) las posibles consecuencias para los interesados del tratamiento ulterior previsto;*

e) la existencia de garantías adecuadas, que podrán incluir el cifrado o la seudonimización.”

Atès que en el cas examinat la recollida inicial de les dades del Padró s'efectua, com s'ha vist, en compliment d'una exigència de l'LRBRL, cal veure si aquesta disposició legal podria actuar com a base jurídica per al canvi de finalitat pretès.

V

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.

(...).”

Aquests preceptes de l'LRBRL atribueixen als ajuntaments competències en matèria de foment de la participació ciutadana i expressament els habilita per, en aquest sentit, dur a terme processos de participació ciutadana, en qualsevol de les modalitats de participació previstes per l'ordenament jurídic, d'acord amb el procediment establert en cada cas.

A efectes d'implementar aquestes formes de participació ciutadana, la dada relativa al domicili pot resultar rellevant, atès que la condició de veí pot ésser un requisit necessari per garantir-ne la participació. I, com s'ha vist, la condició de veí s'adquireix amb la inscripció al Padró (article 15 LRBRL).

En el present cas l'Ajuntament pretén promoure i desenvolupar el dret de participació dels infants del municipi en el context de l'elaboració del Projecte Educatiu de Ciutat i emprar les dades del Padró per escollir, mitjanant sorteig, els infants cridats a participar-hi.

Pot dir-se, per tant, que els fins a què respondrà el tractament ulterior de les dades del Padró per part de l'Ajuntament (facilitar l'exercici del dret a la participació ciutadana) estan relacionats amb els fins per als quals es varen recollir inicialment les dades (article 6.4.a) RGPD).

A més, cal tenir en consideració que es tractaria, en qualsevol cas, de dades personals merament identificatives (nom, cognoms i adreça) i de característiques personals (edat), de tal manera que el seu tractament per a aquests fins ulteriors no hauria de comportar una especial incidència en el dret a la protecció de dades dels afectats (article 6.4.c) RGPD) ni greus conseqüències per a aquests (article 6.4.d) RGPD), particularment tenint en compte que serà l'afectat qui, en darrera instància, decidirà si vol participar en el procés participatiu dut a terme per l'Ajuntament.

Per tot plegat, pot dir-se que la utilització de les dades del Padró per seleccionar un grup d'infants del municipi i informar-los de la possibilitat d'actuar en representació de la resta d'infants en l'impuls o definició d'un espai de participació ciutadana es podria considerar legítima, en tractar-se de finalitats compatibles amb la del Padró (article 5.1.b) RGPD), emparades en la pròpia LRBRL (article 6.4 RGPD).

Per tant, fer avinent que no seria necessari recórrer a una altra base jurídica que legitimés aquest tractament, com ara el consentiment dels interessats o, en aquest cas, per tractar-se d'infants menors de 14 anys, dels titulars de la potestat parental o tutela (article 6.1.a) RGPD i article 7 LOPDGDD). El tractament de les dades dels infants, en aquest cas, trobaria empara en la base jurídica de l'article 6.1.e) de l'RGPD, en ésser necessari *"para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento"*.

Així mateix, fer avinent que, per aplicació del principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), només es podran emprar les dades del Padró mínimes necessàries per donar compliment a les finalitats indicades.

En aquest sentit, es considera adequada la utilització de les dades relatives al nom i cognoms, data de naixement i adreça dels infants a què es fa esment en l'escrit de consulta. Apuntar, atès que l'Ajuntament sosté que la selecció serà paritària pel que fa al gènere, que la utilització, si escau, de la dada relativa al sexe també resultaria adequada.

Tot això, cal dir, sempre que la normativa que regula la forma de participació ciutadana escollida per l'Ajuntament no prevegi un instrument específic per seleccionar les persones cridades a participar-hi, com s'exposa tot seguit.

V

En l'escrit de consulta es fa esment a la creació d'un espai de participació on els infants puguin trobar-se de manera dinàmica i periòdicament, i compartir inquietuds, voluntats i generar propostes dins del desenvolupament del Projecte Educatiu de Ciutat.

En atenció a aquestes manifestacions, no es pot descartar que ens trobem davant la possible celebració d'un fòrum de participació, modalitat de procés participatiu regulada a la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

L'article 40 d'aquesta Llei defineix els processos de participació ciutadana com *"actuacions institucionalitzades destinades a facilitar i promoure la intervenció de la ciutadania en l'orientació o definició de les polítiques públiques"* (apartat 1), que tenen per objecte *"garantir el debat i la deliberació entre la ciutadania i les institucions públiques per a recollir l'opinió dels ciutadans respecte d'una actuació pública concreta en les fases de proposta, decisió, aplicació o avaluació"* (apartat 2).

A priori hi poden prendre part les persones majors de setze anys, si bé la pròpia Llei 10/2014 contempla la possibilitat de reduir l'edat mínima dels participants si la naturalesa o l'objecte del procés ho requereixen o aconsellen (article 41.1).

L'article 55 de la Llei 10/2014 regula els fòrums de participació en els termes següents:

"Article 55

Fòrums de participació

1. Els fòrums de participació s'organitzen com a espais de deliberació, anàlisi, proposta i avaluació de les iniciatives i de les polítiques públiques. Els fòrums de participació poden tenir caràcter temporal o permanent.

2. Els fòrums són integrats per un conjunt de ciutadans i de representants d'entitats cíviques seleccionats per l'administració com a mostra representativa d'un sector o col·lectiu directament concernit per la iniciativa o política pública. També poden incloure experts en la matèria independents.

3. Els fòrums poden tenir les finalitats següents:

a) Deliberar sobre la idoneïtat d'una iniciativa pública que es vol posar en pràctica i preveure els efectes sobre el sector al qual va dirigida.

b) Fer el seguiment de les polítiques públiques i proposar mesures per a millorar-les, especialment pel que fa a la prestació de serveis.

c) Analitzar i avaluar els resultats de les polítiques públiques.

4. Per a l'efectivitat del que estableix aquest article, la Generalitat i els ens locals han de crear i regular un registre de participació en el qual es poden inscriure voluntàriament les persones, les entitats i les organitzacions cíviques representatives que ho desitgin, per a formar part dels fòrums i ésser-ne part activa.

5. La composició dels fòrums que es constitueixin s'ha de determinar mitjançant una elecció d'entre les persones i entitats inscrites en el registre de participació, llevat que la naturalesa especialitzada del procés de participació aconselli de fer-ne una designació. En aquest darrer cas, la selecció s'ha de fer de la manera més plural possible i d'acord amb els altres principis que estableix l'article 2."

D'acord amb aquest precepte, els fòrums de participació constitueixen "espais de deliberació, anàlisi, proposta i avaluació de les iniciatives i de les polítiques públiques" (apartat 1) i poden tenir per finalitat, entre d'altres, la de "deliberar sobre la idoneïtat d'una iniciativa pública que es vol posar en pràctica i preveure els efectes sobre el sector al qual va dirigida" (apartat 3.a)).

Cal tenir present que l'Ajuntament pretén crear un espai en què els infants puguin deliberar i presentar propostes sobre la definició d'un model de participació per als infants del municipi en el si del desenvolupament del Projecte Educatiu de Ciutat, iniciativa que podria encaixar amb un fòrum de participació.

D'ésser aquesta la modalitat de procés participatiu escollida, caldria tenir en consideració que la mateixa Llei 10/2014 estableix que la composició dels fòrums de participació s'ha de determinar mitjançant una elecció entre les persones i entitats que s'hagin inscrit voluntàriament en el registre de participació (article 55.5). Per això, d'emprar-se aquesta modalitat, cal tenir present que les dades del Padró Municipal d'Habitants només podrien emprar-se per comunicar als infants del municipi, amb edats compreses entre els 9 i 14 anys, la possibilitat d'inscriure's en el registre de participació.

Aquesta inscripció haurien d'efectuar-la els titulars de la potestat parental o tutela dels infants menors de 14 anys, o el mateix infant quan tingui 14 anys o més, de conformitat amb l'article 7 de l'LOPDGDD. Un cop inscrits es podria dur a terme l'elecció en els termes apuntats en la consulta.

Recordar que, per aplicació del principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), les dades del Padró a què l'Ajuntament tingués accés haurien de limitar-se a les mínimes necessàries per donar compliment a la finalitat pretesa, això és posar-se en contacte amb els infants per informar-los sobre la possible inscripció en el registre de participació.

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

Conclusions

L'Ajuntament pot accedir a les dades del Padró Municipal d'Habitants amb la finalitat d'escollir, mitjançant sorteig públic, un grup d'infants del municipi i informar-los sobre la posada en marxa d'un procés de participació ciutadana en el context de l'elaboració del Projecte Educatiu de Ciutat, atès que es tracta d'una finalitat compatible amb la del Padró i emparada per l'exercici de les competències que en matèria de foment de la participació ciutadana té encomanades (articles 5.1.b) i 6 RGPD).

En el cas que la modalitat de procés participatiu escollida sigui un fòrum de participació, les dades del Padró podrien emprar-se per comunicar als infants del municipi, amb edats compreses entre els 9 i 14 anys, la possibilitat d'inscriure's en el registre de participació creat a tal efecte, i posteriorment fer el sorteig entre els inscrits.

Barcelona, 17 d'abril de 2019