

Dictamen en relación a la consulta de un ayuntamiento sobre la utilización de los datos del Padrón Municipal de Habitantes para promover un proceso de participación ciudadana

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un ayuntamiento en el que plantea si se pueden utilizar determinados datos del Padrón Municipal de Habitantes para seleccionar un grupo de niños menores de 14 años, para que participen en la definición o impulso de un espacio de participación de los niños en el contexto de la elaboración del Proyecto Educativo de Ciudad.

Analizada la petición y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente.

y
(...)

II

El Ayuntamiento expone, en su escrito de consulta, que el Pleno municipal aprobó el compromiso de desarrollar las propuestas de trabajo de las líneas estratégicas del Proyecto Educativo de Ciudad, un instrumento estratégico y participativo al alcance del gobierno local para realizar posible y operativo el concepto de "ciudad educadora".

En concreto, hace referencia a la voluntad del consistorio de desarrollar la propuesta "Participación ciudadana, espacio de participación de los niños", a través de la creación de una "comisión de trabajo integrada por miembros del grupo impulsor y representantes municipales para la definición" de un espacio de participación de los niños, de forma regular, que tenga en cuenta sus voces desde la propia definición de este modelo participativo."

A efectos de garantizar la participación de los niños en la definición de este modelo de espacio participativo, el Ayuntamiento quiere seleccionar de manera aleatoria a niños empadronados en el municipio. Se trataría, en concreto, de escoger un grupo paritario en relación con el género de 24 niños con edades comprendidas entre los 9 y 14 años. La elección se llevaría a cabo mediante sorteo público (se realizarían seis en total, uno por cada grupo de edad) y se pretende contar con el consentimiento explícito de los titulares de la potestad parental

Dicho esto, plantea a esta Autoridad si puede utilizar con tal finalidad determinados datos personales del Padrón Municipal de Habitantes, cuestión que se examina a continuación.

III

El Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), establece que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente (artículo 5.1.a)).

Para que este tratamiento sea lícito es necesario que concurra alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1 del RGPD, ya sea el consentimiento de la persona afectada (letra a)) o bien alguna de las demás bases jurídicas que prevé el mismo artículo, como por ejemplo, a los efectos que interesan, que "el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en int

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

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD, la base del tratamiento indicado en el artículo 6.1.e) del RGPD debe estar establecida por el Derecho de la Unión Europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento, que, en el caso del Estado Español, debe estar en una norma con rango de ley (artículo 53 CE).

Así se establece en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, 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.”

Así pues, para considerar los tratamientos de datos amparados por la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD debe existir una previsión normativa con rango de ley.

En el presente caso, es necesario hacer referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL).

El artículo 16.1 de esta ley define al Padrón municipal en los siguientes términos:

“1. El padrón municipal es el registro administrativo en el que 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 a todos los efectos administrativos. (...)”.

La LRBRL (y, en el mismo sentido, el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril) establece la obligación de todo residente de inscribirse en el Padrón del municipio en el que ha fijado su residencia con una triple finalidad: determinar la población de un municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y el domicilio habitual (artículos 15 y 16 LRBRL).

Asimismo, establece que la inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios los siguientes datos: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, número del documento de identidad (o, para los extranjeros, la tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, y, finalmente, aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración de los censos electorales, siempre que se respeten los derechos fundamentales (artículo 16.2 LRBRL).

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

A la vista de estos preceptos, puede decirse, por tanto, que el tratamiento de los datos del Padrón municipal de habitantes por los ayuntamientos en cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LRBRL estaría legitimado por la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD.

IV

Dicho esto, hay que tener presente que este tratamiento de datos, como cualquier otro, debe adecuarse también al resto de principios establecidos en el RGPD, especialmente, a los efectos que interesan en el presente caso, al principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), según el cu

“1. Las datos personales serán:
(...) b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de modo incompatible con dichas fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de las datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»); (...).”

Al respecto, el considerante 50 del RGPD dispone que:

“El tratamiento de datos personales con fines distintos de aquellos para los que hayan sido recogidos inicialmente sólo 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 las 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 fines para los que 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 ulterior tratamiento.

Con objeto de determinar si el fin del tratamiento ulterior es compatible con el fin de la recogida inicial de las 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 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. (...).”

Como se ha visto antes, el Padrón municipal es un tipo de fichero con una finalidad muy concreta: determinar la población del municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar su residencia y domicilio habitual (artículo 15 LRBRL).

Apuntar, que estas finalidades quedan claramente recogidas en la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, donde el Padrón municipal se define como:

“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 deben 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 previene la elaboración del censo electoral a partir de las datos contenidas 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 archivo de datos personales a lo que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”

Así, de conformidad con el mencionado principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), los datos del Padrón municipal sólo podrán utilizarse para otros fines en la medida en que no resulten incompatibles con esta triple finalidad que justificó su recogida inicial.

Al respecto, cabe decir que esta Autoridad, en dictámenes anteriores (entre otros, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017, CNS 20/2017 o CNS 47/2017, disponibles en la web <http://apdcat.gencat.cat>), ha considerado que, a la vista del tipo de datos personales que obligatoriamente deben constar en el Padrón (artículo 16.2 LRBRL), se entiende que pueden existir finalidades municipales que podrían habilitar el tratamiento de estas datos en la medida en que no son fines incompatibles con la propia del Padrón, antes descrita. En concreto, nos referimos al ejercicio de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a los ayuntamientos, principalmente, a raíz de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la LRBRL (y, en términos similares, los artículos 66 y 67 del TRLMRLC).

También se ha apuntado, en los citados dictámenes, que, dado que la propia LRBRL (artículo 16.3) admite la comunicación de los datos del Padrón municipal a otras administraciones públicas que las soliciten cuando sean necesarias para el ejercicio de las sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes - posibilidad avalada también por el Tribunal Constitucional (STC 17/2013, de 31 de enero, citada)-, con mayor motivo se puede admitir que las diferentes unidades u órganos administrativos de un mismo ayuntamiento puedan acceder a estos datos cuando son necesarios para ejercicio de sus funciones y cuando el dato residencia o domicilio resulta relevante.

En el presente caso, el Ayuntamiento pretende utilizar los datos del Padrón para escoger, mediante sorteo público, un grupo de niños del municipio y, se entiende, informarles sobre la posibilidad de poder actuar como representantes del resto de niños en la definición, junto con el resto de miembros de la comisión de trabajo creada a tal efecto, de un espacio de participación en el contexto de la elaboración del Proyecto Educativo de Ciudad. Hay que ver, por tanto, si estas nuevas finalidades resultan compatibles con la propia del Padrón.

El artículo 6.4 del RGPD establece que:

“4. Cuando el tratamiento para otro fin distinto del 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, al objeto de determinar si el tratamiento con otro fin es compatible con el fin para el que se recogieron inicialmente los datos personales, tendrá en cuenta, entre otras cosas: a) cualquier relación entre los fines para los que se hayan recogido los datos personales y los fines del tratamiento ulterior previsto; b) el contexto en el 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.”

Dado que en el caso examinado la recogida inicial de los datos del Padrón se efectúa, como se ha visto, en cumplimiento de una exigencia de la LRBRL, es necesario ver si esta disposición legal podría actuar como base jurídica para el cambio de finalidad pretendida.

V

El artículo 18 de la LRBRL (y, en términos similares, el artículo 43 del TRLMRLC) recoge como derechos de los vecinos, entre otros:

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.”

El artículo 69.1 de esta misma ley (y, en términos similares, el artículo 154 del TRLMRLC) prevé que "las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local."

El artículo 70.bis de la LRBRL añade, a los efectos que ahora interesan, 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. (...).”

Estos preceptos de la LRBRL atribuyen a los ayuntamientos competencias en materia de fomento de la participación ciudadana y expresamente los habilita para, en este sentido, llevar a cabo procesos de participación ciudadana, en cualquiera de las modalidades de participación previstas por el ordenamiento jurídico, de acuerdo con el procedimiento establecido en cada caso.

A efectos de implementar estas formas de participación ciudadana, el dato relativo al domicilio puede resultar relevante, dado que la condición de vecino puede ser un requisito necesario para garantizar su participación. Y, como se ha visto, la condición de vecino se adquiere con la inscripción en el Padrón (artículo 15 LRBRL).

En el presente caso el Ayuntamiento pretende promover y desarrollar el derecho de participación de los niños del municipio en el contexto de la elaboración del Proyecto Educativo de Ciudad y utilizar los datos del Padrón para escoger, mediante sorteo, a los niños llamados a participar en el mismo. .

Puede decirse, por tanto, que los fines a los que responderá el tratamiento ulterior de los datos del Padrón por parte del Ayuntamiento (facilitar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana) están relacionados con los fines para los que se fueron recoger inicialmente los datos (artículo 6.4.a) RGPD).

Además, hay que tener en consideración que se trataría, en cualquier caso, de datos personales meramente identificativos (nombre, apellidos y dirección) y de características personales (edad), de modo que su tratamiento para estos fines ulteriores no debería comportar una especial incidencia en el derecho a la protección de datos de los afectados (artículo 6.4.c) RGPD) ni graves consecuencias para éstos (artículo 6.4.d) RGPD), particularmente teniendo en cuenta que será el afectado quien, detrás instancia, decidirá si desea participar en el proceso participativo llevado a cabo por el Ayuntamiento.

Por todo ello, puede decirse que la utilización de los datos del Padrón para seleccionar a un grupo de niños del municipio e informarles de la posibilidad de actuar en representación del resto de niños en el impulso o definición de un espacio de participación ciudadana podría considerarse legítima, al tratarse de finalidades compatibles con la del Padrón (artículo 5.1.b) RGPD), amparadas en la propia LRBRL (artículo 6.4 RGPD).

Por tanto, recuerda que no sería necesario recurrir a otra base jurídica que legitimara este tratamiento, como el consentimiento de los interesados o, en este caso, por tratarse de niños menores de 14 años, de los titulares de la potestad parental o tutela (artículo 6.1.a) RGPD y artículo 7 LOPDGDD). El tratamiento de los datos de los niños, en este caso, encontraría amparo en la base jurídica del artículo 6.1.e) del RGPD, al ser necesario “para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”.

Asimismo, recuerda que, por aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), sólo se podrán utilizar los datos del Padrón mínimos necesarios para dar cumplimiento a las finalidades indicadas.

En este sentido, se considera adecuada la utilización de los datos relativos al nombre y apellidos, fecha de nacimiento y dirección de los niños a los que se hace mención en el escrito de consulta. Apuntar, dado que el Ayuntamiento sostiene que la selección será paritaria en cuanto al género, que la utilización, en su caso, del dato relativo al sexo también resultaría adecuada.

Todo ello, cabe decir, siempre que la normativa que regula la forma de participación ciudadana escogida por el Ayuntamiento no prevea un instrumento específico para seleccionar a las personas llamadas a participar, como se expone a continuación.

V

En el escrito de consulta se hace mención a la creación de un espacio de participación donde los niños puedan encontrarse de forma dinámica y periódicamente, y compartir inquietudes, voluntades y generar propuestas dentro del desarrollo del Proyecto Educativo de Ciudad.

En atención a estas manifestaciones, no se puede descartar que nos encontramos ante la posible celebración de un foro de participación, modalidad de proceso participativo regulada en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

El artículo 40 de esta Ley define los procesos de participación ciudadana como “actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas” (apartado 1), que tienen por objeto “garantizar el debate y la deliberación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para recoger la opinión de los ciudadanos respecto a una actuación pública concreta en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación” (apartado 2).

A priori pueden tomar parte las personas mayores de dieciséis años, si bien la propia Ley 10/2014 contempla la posibilidad de reducir la edad mínima de los participantes si la naturaleza o el objeto del proceso lo requieren o aconsejan (artículo 41.1).

El artículo 55 de la Ley 10/2014 regula los foros de participación en los siguientes términos:

“Artículo

55 Foros de participación

1. Los foros de participación se organizan como espacios de deliberación, análisis, propuesta y evaluación de las iniciativas y de las políticas públicas. Los foros de participación pueden tener un carácter temporal o permanente.
2. Los foros están integrados por un conjunto de ciudadanos y de representantes de entidades cívicas seleccionados por la administración como muestra representativa de un sector o colectivo directamente concernido por la iniciativa o política pública. También pueden incluir a expertos en la materia independientes.
3. Los foros pueden tener las siguientes finalidades: a) Deliberar sobre la idoneidad de una iniciativa pública que se quiere poner en práctica y prever los efectos sobre el sector al que va dirigida. b) Realizar el seguimiento de las políticas públicas y proponer medidas para mejorarlas, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios. c) Analizar y evaluar los resultados de las políticas públicas.
4. Para la efectividad de lo establecido en este artículo, la Generalidad y los entes locales deben crear y regular un registro de participación en el que pueden inscribirse voluntariamente las personas, entidades y organizaciones cívicas representativas que lo deseen, por a formar parte de los foros y ser parte activa.
5. La composición de los foros que se constituyan se determinará mediante una elección de entre las personas y entidades inscritas en el registro de participación, salvo que la naturaleza especializada del proceso de participación aconseje su designación. En este último caso, la selección se realizará de la forma más plural posible y de acuerdo con los demás principios establecidos en el artículo 2.”

De acuerdo con este precepto, los foros de participación constituyen “espacios de deliberación, análisis, propuesta y evaluación de las iniciativas y de las políticas públicas” (apartado 1) y pueden tener por finalidad, entre otros, la de “deliberar sobre la idoneidad de una iniciativa pública que quiere ponerse en práctica y prever los efectos sobre el sector al que se refiere”.

Hay que tener presente que el Ayuntamiento pretende crear un espacio en el que los niños puedan deliberar y presentar propuestas sobre la definición de un modelo de participación para los niños del municipio en el seno del desarrollo del Proyecto Educativo de Ciudad, iniciativa que podría encajar con un foro de participación.

De ser esta la modalidad de proceso participativo escogida, habría que tener en consideración que la misma Ley 10/2014 establece que la composición de los foros de participación debe determinarse mediante una elección entre las personas y entidades que se hayan inscrito voluntariamente en el registro de participación (artículo 55.5). Por eso, si se emplea esta modalidad, hay que tener presente que los datos del Padrón Municipal de Habitantes sólo podrían emplearse para comunicar a los niños del municipio, con edades comprendidas entre los 9 y 14 años, la posibilidad de inscribirse en el registro de participación.

Esta inscripción deberían efectuarla los titulares de la potestad parental o tutela de los niños menores de 14 años, o el propio niño cuando tenga 14 años o más, de conformidad con el artículo 7 del LOPDDDD. Una vez inscritos se podría realizar la elección en los términos apuntados en la consulta.

Recordar que, por aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), los datos del Padrón al que el Ayuntamiento tuviera acceso deberían limitarse a los mínimos necesarios para dar cumplimiento a la finalidad pretendida, esto es ponerse en contacto con los niños para informarles sobre la posible inscripción en el registro de participación.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada, se hacen las siguientes,

Conclusiones

El Ayuntamiento puede acceder a los datos del Padrón Municipal de Habitantes con el fin de escoger, mediante sorteo público, un grupo de niños del municipio e informarles sobre la puesta en marcha de un proceso de participación ciudadana en el contexto de la elaboración del Proyecto Educativo de Ciudad, dado que se trata de una finalidad compatible con la del Padrón y amparada por el ejercicio de las competencias que en materia de fomento de la participación ciudadana tiene encomendadas (artículos 5.1.b) y 6 RGPD).

En caso de que la modalidad de proceso participativo escogida sea un foro de participación, los datos del Padrón podrían emplearse para comunicar a los niños del municipio, con edades comprendidas entre los 9 y 14 años, la posibilidad de inscribirse en el registro de participación creado a tal efecto, y posteriormente realizar el sorteo entre los inscritos.

Barcelona, 17 de abril de 2019