

Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la comunicació als regidors d'un Grup Municipal dels noms i les adreces de veïns del municipi, i sobre l'enviament alternatiu d'informació a través de l'Ajuntament.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit de l'alcalde de l'Ajuntament, en el qual es consulta sobre la sol·licitud que han fet els regidors d'un Grup Municipal, per tal d'obtenir de l'Ajuntament una relació d'etiquetes amb els noms i les adreces de la població del municipi entre 14 i 26 anys.

En l'escrit de consulta s'adjunta còpia de la sol·licitud del Grup Municipal, en la que s'afegeix que, en cas que per la llei de protecció de dades no sigui possible la dita comunicació, es faciliti el nombre total de persones de la franja d'edat indicada. També es planteja que, alternativament, sigui l'Ajuntament qui faci la tramesa d'una carta del Grup Municipal a aquests veïns del municipi.

(...)

Analitzada la petició i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

La consulta es planteja a arrel de la sol·licitud dels regidors d'un Grup Municipal, que demanen a l'Ajuntament una relació dels noms i les adreces de la població del municipi entre 14 i 26 anys.

Segons l'escrit de sol·licitud dels regidors del Grup Municipal, si en atenció a la Llei de protecció de dades això no fos possible, es demana el nombre total de persones que hi ha en aquesta franja d'edat i que, per part dels serveis municipals, es pugui practicar un enviament individualitzat a cadascuna de les esmentades persones. Els regidors afegeixen en la seva sol·licitud que el document en qüestió (sobre el contingut del qual no es donen més detalls), el posarà a disposició dels serveis administratius municipals el propi Grup Municipal.

L'Ajuntament indica que la informació sol·licitada pels regidors només pot ser obtinguda per l'Ajuntament fent un tractament de les dades que consten al Padró Municipal d'Habitants (en endavant, el Padró).

L'Ajuntament afegeix que, entenent que la finalitat de les dades del Padró és determinar la població del municipi, d'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL), elaborar les llistes del cens electoral, d'acord amb la LOREG (Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General) o facilitar les relacions jurídicoadministratives derivades de les competències de l'Ajuntament, d'acord amb la disposició addicional segona de la LOPD, "no sembla pas que estigui justificat l'ús d'aquestes dades del padró per tal de convocar un acte organitzat per un regidor o un grup polític, a diferència d'una convocatòria efectuada per l'Ajuntament com a institució."

Situada la consulta en aquests termes, cal partir de la base que les dades objecte de consulta, és a dir, els noms i les adreces de determinats veïns del municipi -els que es troben dins la franja d'edat dels 14 als 26 anys-, així com qualsevol altra informació que identifiqui directa o indirectament aquestes o altres persones físiques, són dades de caràcter personal i queden protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) i pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD).

Respecte el dret que l'ordenament jurídic reconeix als regidors per accedir a informació municipal que pugui resultar necessària per al desenvolupament de les seves funcions, aquesta Autoritat recorda que, quan aquesta informació conté dades personals, cal tenir en compte la normativa de protecció de dades personals (entre d'altres, en els dictàmens 28/2012, 1/2012, 38/2010 o 22/2010, que es poden consultar en la web: www.apd.cat),

Val a dir que la LOPD defineix la cessió o comunicació de dades personals com qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat (article 3.i) de la LOPD). La comunicació de dades d'alguns veïns del municipi per part de l'Ajuntament als regidors d'un Grup Municipal, en un sentit ampli, podria considerar-se com una comunicació de dades. Ara bé, segons l'article 19.1 de la LRBRL, citada, el govern i l'administració municipal correspon a l'Ajuntament, que està integrat per l'alcalde i els regidors, i per tant aquests formen part integrant de l'Ajuntament. Així, un regidor no és pròpiament un "tercer aliè" a la relació entre l'interessat, és a dir, la persona física titular de les dades (en aquest cas, els veïns del municipi inclosos en la franja d'edat esmentada), i el propi Ajuntament.

Per això, l'accés plantejat en el cas que ens ocupa s'ha d'examinar des de la perspectiva del dret d'accés que la normativa atribueix als regidors, respecte d'aquella informació de què disposa l'Ajuntament (informació municipal), que resulti necessària per al compliment de les seves funcions.

En concret, la LRBRL disposa que els membres de les Corporacions locals exerceixen una sèrie de funcions en base a les competències que els atorga la legislació, en tant que membres de la Corporació que ostenten delegacions o responsabilitats de gestió, o bé com a membres de determinats òrgans col·legiats, així com funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, en relació amb les quals tenen reconegut l'esmentat dret d'accés a determinada informació. Segons l'article 77.1 de la LRBRL:

"Tots els membres de les Corporacions locals tenen dret a obtenir de l'Alcalde o President o de la Comissió de Govern els antecedents, dades o informacions en poder dels serveis de la Corporació que resultin precisos per al desenvolupament de la seva funció."

En l'àmbit de Catalunya, pel que fa a l'exercici d'aquest dret d'accés dels regidors cal tenir en compte 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) i el Reial decret 2568/1986, que aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

L'article 164 del TRLMRLC, disposa que tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir dades o informacions que són en poder dels serveis de la corporació:

“1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir (...) tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.

2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:

a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.

b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.

c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.

3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.

b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

(...)”

L'article 77.1 esmentat de la LRBRL fa esment als “membres de les Corporacions locals”, com a titulars d'aquest dret d'accés.

Respecte d'això, convé recordar -com ha fet aquesta Autoritat en ocasions anteriors, entre d'altres, en el Dictamen 43/2009, al que ens remetem-, que segons la LRBRL el dret d'accés a la informació correspon als regidors, i no al Grup Municipal.

Així doncs, com a punt de partida, i com es desprèn de la normativa citada, es pot avançar que el dret d'accés dels regidors a informació municipal es justifica pel desenvolupament de les funcions que aquests tenen atribuïdes en base al que disposa la normativa aplicable. En sentit contrari, aquest dret d'accés no es podria exercir de forma desvinculada de les funcions que els regidors tenen atribuïdes en tant que part integrant del consistori.

III

Atès que, segons l'Ajuntament, la informació sol·licitada només pot ser obtinguda fent un tractament de les dades que consten al Padró, cal tenir en compte el següent.

El Padró és un registre de caràcter administratiu que es troba regulat a la LRBRL. L'article 16 d'aquesta llei disposa el següent:

“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”.

L'article 16.2 de la LRBRL estableix que la inscripció en el Padró 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.

Pel que fa al TRLMRLC, i en relació amb el Padró, ens remetem a les previsions dels articles 39 a 42.

És clar que el nom i cognoms, així com les adreces (domicili habitual) dels veïns del municipi, en concret, dels que es troben dins la franja d'edat de 14 a 26 anys, són dades que necessàriament han de constar al Padró, sens perjudici que l'Ajuntament pugui tractar aquestes dades en d'altres fitxers (article 3.b) de la LOPD).

D'acord amb la LRBRL, en el Padró s'han d'inscriure les persones residents en un municipi 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). A més d'aquestes funcions, com es cita en la consulta, la LOREG preveu l'elaboració del cens electoral a partir de les dades incloses al Padró que també serveix per elaborar estadístiques oficials. A això cal afegir, complementàriament, que l'Administració General de l'Estat i les administracions de les comunitats autònomes poden sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística, sense el consentiment de l'interessat, una còpia actualitzada de determinades dades (nom, cognoms, sexe i data de naixement) que consten als padrons municipals d'habitants i en el cens electoral corresponents en els territoris on exerceixen les seves competències, per tal de dur a terme la creació de fitxers o registres de població (disposició addicional segona de la LOPD).

Des de la perspectiva de la protecció de dades, i tenint en compte la normativa esmentada en aquest dictamen, l'accés dels regidors a dades personals incloses en el Padró sense consentiment dels titulars (article 3.e) de la LOPD) pot resultar habilitat quan, tenint en compte les finalitats pròpies del Padró, l'accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, o d'altres funcions que puguin tenir atribuïdes els regidors, en els termes previstos en la LRBRL.

En els termes previstos en la LOPD, es podria considerar habilitat, només, l'accés que respongui a l'exercici d'una finalitat legítima, per aplicació dels principis de qualitat i de finalitat, previstos en l'article 4 de la LOPD:

"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(...)"

D'acord amb aquests principis, que s'apliquen a qualsevol tractament de dades personals, únicament es pot tractar les dades que resultin necessàries per a les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

Sobre això, com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, i a tall d'exemple, en els Dictàmens 38/2010 o 29/2010), de la LRBRL i de la jurisprudència del Tribunal Suprem es desprèn que no cab exigir als regidors, per a accedir a informació municipal, que aquests hagin d'explicar o fonamentar la finalitat de la seva petició, ja que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les seves funcions en tant que regidors, als quals els correspon el control i fiscalització dels òrgans de govern de la corporació, tal i com s'explicita en l'article

22.2.a) de la LRBRL. Certament, interpretant les previsions de la LRBRL i la jurisprudència del Tribunal Suprem, en connexió amb la LOPD i amb la necessitat de circumscriure la comunicació de dades al marc d'una finalitat legítima, pot ser convenient que els regidors, en fer la seva sol·licitud, concretin en relació amb quina de les funcions que els atribueix la legislació sol·liciten aquest accés.

En aquest sentit, i pel que fa a la finalitat per la qual es sol·licita la informació en el cas que examinem, val a dir que de l'escrit presentat pels regidors a l'Ajuntament es dedueix que les dades es volen tractar per enviar a determinats veïns del municipi —els inclosos en la franja d'edat citada— un document del partit polític amb representació municipal, representat al consistori pels regidors citats.

Certament, l'escrit del Grup Municipal no aporta més informació sobre el contingut del dit document, tot i que es fa menció que el document el posaria a disposició de l'Ajuntament el partit polític, de la qual cosa es podria deduir que es tracta d'un document relacionat amb el dit partit polític. L'Ajuntament, per la seva banda, explica en el seu escrit que el document podria estar relacionat amb la convocatòria d'un "acte organitzat per un regidor o un grup polític".

Partint de la base que la finalitat de l'enviament de documentació sigui, com apunta l'Ajuntament, la convocatòria d'un acte organitzat pel partit polític en qüestió, es pot considerar que aquesta finalitat va més enllà del que és el desenvolupament de les dites funcions de control que poden tenir atribuïdes els regidors, a les que ja ens hem referit.

En aquest sentit, aquesta Autoritat ja s'ha referit en d'altres ocasions (dictamen 51/2009, entre d'altres) a l'accés per part de regidors de l'oposició a dades del Padró, considerant en alguns casos que l'accés podia resultar habilitat per referir-se o relacionar-se amb el compliment de les seves funcions.

Sense descartar, doncs, que en determinats supòsits els regidors puguin accedir de forma legítima a dades contingudes en el Padró en exercici de les seves funcions de control o d'altres que la normativa els pugui atorgar, i tenint en compte la informació de què es disposa en aquest cas, no sembla que l'accés per a l'enviament de documentació pròpia d'un partit polític s'hagi de considerar inclòs en la finalitat legítima per a la qual un regidor pot accedir al Padró, als efectes del que disposa l'article 4 de la LOPD (compliment de les funcions atribuïdes als regidors per la normativa vigent, en aquest cas).

En conseqüència, l'accés per part dels regidors a dades del padró municipal per a la finalitat plantejada (enviament d'un document del partit polític al qual representen), requeriria del consentiment dels titulars de les dades.

VI

En la sol·licitud dels regidors del Grup Municipal es demana que, en cas que no es comuniqui la relació d'etiquetes amb el nom i adreces dels veïns del municipi inclosos en la franja d'edat esmentada, *"se'ns faciliti el nombre total de persones que hi ha en aquesta franja. Així com que per part dels serveis municipals es pugui practicar un enviament individualitzat a cada una de les persones entre 14 i 26 anys, que volem fer des del nostre grup. El document que s'hauria d'enviar el posarà a disposició dels serveis administratius municipals (el partit polític)".*

D'entrada, i com ja ha estat apuntat, la LOPD protegeix tota aquella informació que fa identificada o identificable una persona física, és a dir, tot allò que pot ser qualificat com a dada de caràcter personal (article 3.a) de la LOPD).

Des del moment es què es sol·licita, alternativament, el nombre total de persones, cal entendre que aquesta no seria en cap cas una comunicació de dades personals associades a persones físiques concretes.

Per tant, des de la perspectiva de la protecció de dades, no hi ha impediment per a que l'Ajuntament comuniqui als regidors del Grup Municipal el nombre total de persones que hi ha en la dita franja d'edat.

Dit això, respecte la possibilitat que sigui el propi Ajuntament el que envii a cadascun dels veïns inclosos en la dita franja d'edat un document del partit polític, cal fer avinent el següent.

Com ha quedat dit, el Padró, es configura com un fitxer de dades de caràcter personal que resta sotmès als principis i garanties de la LOPD. En aquest sentit, i en compliment dels principis de qualitat i de finalitat esmentats, les dades personals que s'hi contenen només poden ser tractades, des del propi Ajuntament, en compliment de finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han recollit i incorporat al Padró.

Atès que la normativa estableix l'obligació de tot resident d'inscriure's al Padró del municipi on resideix i, alhora, defineix la finalitat de determinar la població del municipi, ésser requisit per adquirir la condició de veí i servir per acreditar la residència i domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL), és clar que el Padró és un fitxer de dades amb una finalitat molt concreta que no dóna cobertura a qualsevol tractament de dades personals.

Ara bé, com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (Dictàmens 35/2011 i 40/2011, entre d'altres), tenint en compte les tipologies de dades personals que obligatòriament han de constar en el Padró (article 16.2 LRBRL), 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 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 la LRBRL, als quals ens remetem.

En aquest sentit no es pot descartar que el propi Ajuntament, o més en concret, una Regidoria o un determinat servei de l'Ajuntament, pugui adreçar-se als veïns del municipi i enviar documentació relativa a la seva pròpia activitat, en definitiva, al desenvolupament de les competències que té atribuïdes la Corporació.

Ara bé, cal distingir la possible tramesa de documentació relativa a l'actuació municipal, com a forma de relació institucional i de comunicació de l'Ajuntament amb els veïns, de l'enviament per part de l'Ajuntament de documentació aliena a les seves activitats, com pot ser, per la informació de què es disposa, la que ens ocupa en aquest cas, és a dir, la pròpia d'un partit polític que té representació municipal.

En aquest context, i sens perjudici que els articles esmentats de la LRBRL no esgoten el conjunt de competències municipals, cal dir que de les normes estudiades en aquest dictamen no es desprèn una habilitació suficient que permeti la utilització de les dades del Padró per part del propi l'Ajuntament, amb la finalitat d'enviar documentació relativa a un tercer aliè, en aquest cas, un partit polític.

Per tot això, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, la possibilitat que sigui el propi Ajuntament el que envii a determinats veïns del municipi (els inclosos en la franja d'edat de 14 a 26 anys) una documentació que, per la informació de què es disposa, es refereix a les activitats d'un partit polític (acte organitzat per un regidor o un grup polític), requereix el consentiment dels titulars de les dades.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara, es fan les següents,

Conclusions,

L'accés dels regidors a dades personals incloses en el Padró municipal d'habitants (Padró), sense consentiment dels titulars, pot resultar habilitat quan, tenint en compte les finalitats pròpies del Padró, l'accés sigui necessari per al desenvolupament de les funcions de control de les activitats de la Corporació municipal, o d'altres funcions que puguin tenir atribuïdes els regidors, en els termes previstos en la LRBRL.

Sense descartar que en determinats supòsits els regidors puguin accedir de forma legítima a dades contingudes en el Padró en exercici de les seves funcions, no sembla que l'accés per a l'enviament de documentació pròpia d'un partit polític s'hagi de considerar inclòs en la finalitat legítima per a la qual un regidor pot accedir al Padró, als efectes del que disposa l'article 4 de la LOPD (principi de finalitat).

En conseqüència, l'accés per part dels regidors a les dades del Padró (nom i domicili) per a la finalitat plantejada (enviament d'un document del partit polític al qual representen), requeria del consentiment dels titulars de les dades.

Des de la perspectiva de la protecció de dades, no hi ha impediment per a que l'Ajuntament comuniqui als regidors del Grup Municipal el nombre total de persones que hi ha en la dita franja d'edat, ja que això no permet fer identificables persones concretes. Ara bé, la possibilitat que sigui el propi Ajuntament el que envii a determinats veïns del municipi (els inclosos en la franja d'edat de 14 a 26 anys) una documentació que, per la informació de què es disposa, es refereix a les activitats d'un partit polític i que per tant és aliena a les activitats de la pròpia Corporació, requereix el consentiment dels titulars de les dades.

Barcelona, 12 de juliol de 2012