

Reclamació: 433/2018

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb una reclamació presentada per una regidora per la denegació d'accés a informació sobre el Padró municipal d'habitants

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 433/2018 presentada per una regidora del Grup municipal (...) contra l'Ajuntament (...), per denegació d'accés a informació sobre les altes i baixes produïdes en el Padró municipal d'habitants durant els darrers 12 mesos.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 12 de novembre de 2018, la persona reclamant, que és regidora del Grup municipal (...) a l'Ajuntament (...), va presentar una instància al consistori en què sol·licitava conèixer *"les baixes i altes en el padró municipal (...) que s'han produït en els últims 12 mesos"*.

2. En data 27 de novembre de 2018, la regidora interposa reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament (...), per denegació de la informació sol·licitada.

3. En el si del procediment de reclamació, l'Alcalde de l'Ajuntament (...) emet, en data 3 de gener de 2019, informe en què manifesta que el posicionament de l'Ajuntament pel que fa al tractament de les dades del Padró municipal és que ha de prevaldre el seu caràcter confidencial, per la qual cosa es procedeix a la informació pública del moviment d'altes i baixes del Padró únicament de forma estadística.

Dit això, afirma que en el proper ple municipal lliurarà a la regidora una còpia del document que l'Oficina del Cens Electoral facilita a l'Ajuntament cada mes i que, sosté, proporciona aquesta informació.

S'acompanya l'informe d'una còpia del document esmentat.

4. En data 18 de gener de 2019, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades.

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), d'aplicació des del dia 25 de maig de 2018 (article 99), defineix les dades personals com *“toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”* (article 4.1) RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

L'article 4.2) de l'RGPD considera *“«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

La disposició addicional primera, apartat segon, d'aquesta Llei estableix que *“l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei.”*

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant té la condició de regidora i la informació que sol·licita forma part del Padró municipal d'habitants, per la qual cosa fa que siguin d'aplicació les disposicions que estableix la legislació de règim local, fonamentalment, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) i 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), pel que fa tant a l'accés dels regidors a la informació municipal com al règim d'accés del padró municipal.

Això sens perjudici que a la regidora reclamant se li hagi de reconèixer com a mínim les mateixes garanties pel que fa a l'accés a la informació –incloent la possibilitat d'interposar reclamació davant la GAIP- que a la resta de ciutadans que no tinguin aquesta condició de càrrec electe, atesa l'aplicació supletòria de l'LTC (D.A.1a. apartat 2).

III

Com ha fet avinent aquesta Autoritat en ocasions anteriors (entre d'altres, els informes IAI 34/2017, IAI 45/2017, IAI 23/2018 o IAI 24/2018, que es poden consultar al web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislació de règim local (article 77 LRBRL i article 164.1 TRLMRLC) reconeix un dret d'accés a tots els càrrecs electes, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició, a la informació de què disposi l'entitat local i que pugui resultar necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen.

Així, l'article 77.1 de l'LRBRL estableix que *“todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”*.

En el mateix sentit es pronuncia el TRLMRLC, en disposar, en el seu article 164.1, que *“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 la seva funció.”*

El dret a obtenir tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació local i necessàries per a l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb jurisprudència reiterada sobre aquesta qüestió (SSTS 27 de setembre de 2002, 15 de juny de 2009, entre d'altres), forma part del dret fonamental a la participació política consagrat a l'article 23.1 de la Constitució Espanyola, segons el qual *"los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."*

Cal tenir en compte que els càrrecs electes participen d'una actuació pública que es manifesta en una àmplia gamma d'assumptes concrets, com el dret a la fiscalització de les actuacions de la corporació, el control, anàlisi, estudi i informació dels antecedents necessaris, que tinguin els serveis de l'Ajuntament, per a la seva tasca de control i per a documentar-se als efectes d'adoptar decisions en el futur (entre d'altres, STS de 29 de març de 2006).

Ara bé, això no vol dir que aquest dret dels regidors sigui un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets caldrà fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Així ho ha vingut a reconèixer la mateixa legislació de règim local. L'esmentat article 164 del TRLMRLC, en regular les condicions de l'exercici del dret d'accés a informació municipal pels membres de les corporacions (apartats 2 i 3), estableix, com a possible fonament per denegar motivadament la sol·licitud d'informació, que *"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"* (apartat 3, lletra a)), però òbviament l'accés també podria denegar-se quan es puguin veure afectats altres drets fonamentals com el dret a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE).

Atès que l'exercici del dret d'accés de la regidora podria comportar una limitació del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal, caldrà determinar si es tracta d'una limitació proporcionada, atès que, segons reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitació de drets fonamentals només es pot produir de manera proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre d'altres).

Cal examinar doncs les circumstàncies i els termes de la sol·licitud que ha presentat la regidora a l'Ajuntament, la finalitat pretesa, les possibles persones afectades i, especialment, si hi ha dades de caràcter personal i si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat o requereix una especial protecció.

IV

En la seva sol·licitud la regidora demana informació relativa al Padró municipal d'habitants, en concret *"les baixes i altes en el padró municipal (...) que s'han produït en els últims 12 mesos"*.

L'article 16.1 de l'LRBRL 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 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).

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 LRBRL podemos concluir que el padrón contiene un conjunto organizado de datos de carácter personal referidos a personas físicas identificadas, los vecinos de un municipio, siendo por ello un fichero de datos personales al que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”

Pel que fa a l'accés a les dades que consten en el Padró, l'article 16.3 de l'LRBRL disposa que:

“3. Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.”

Per la seva part, l'article 40 del TRLMRLC disposa:

“ 40.2 Les dades que consten en el padró municipal són confidencials. L'accés a aquestes dades es regeix per les normes que regulen l'accés administratiu dels ciutadans als arxius i als registres públics i per la Llei 5/2002, del 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades.

40.3 Sens perjudici del que disposa l'apartat 2 i sense que calgui el consentiment de la persona interessada, les dades del padró poden ésser comunicades a altres administracions públiques que ho sol·licitin, quan siguin necessàries per a exercir les competències respectives, i exclusivament per als assumptes en què sigui rellevant conèixer la residència o el domicili.”

En base a aquestes previsions, aquesta Autoritat ve considerant (entre d'altres, CNS 9/2013, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017 o CNS 39/2018) que, atès que la pròpia legislació de règim local 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 concret, ens hem referit 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), en considerar que les dades del Padró es tractarien per a finalitats que resulten compatibles amb la pròpia del Padró (article 5.1.b) RGPD).

En línia amb aquest criteri, per tant, també cab admetre que els regidors, com a part integrant de l'ajuntament (article 19.1 LRBRL), han de poder accedir a les dades del Padró municipal sempre que l'accés a aquestes dades resulti necessari per dur a terme les funcions de control i fiscalització de l'actuació dels òrgans de govern que l'LRBRL els atribueix expressament (article 22.2.a)).

Accés que, d'acord amb el principi de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD), s'haurà de referir només a les dades personals que siguin necessàries per donar resposta satisfactòria al dret legítim exercit pels regidors.

En aquest punt, escau recordar que la legislació de règim local no exigeix als càrrecs electes que, per accedir a la informació en poder de la corporació, hagin d'explicitar o fonamentar la finalitat de la seva petició, atès que la raó de la seva sol·licitud s'ha d'entendre implícita en l'exercici de les dites funcions de control i fiscalització.

Amb tot, cal tenir en consideració que, en el present cas, la regidora manifesta en la seva sol·licitud que *“en data (...) s'han publicat en el Butlletí Oficial de l'Estat una sèrie de baixes d'ofici en el padró municipal”* i que *“hem tingut coneixement a través dels ciutadans i ciutadanes afectats que aquestes baixes resulten improcedents”*.

D'aquestes manifestacions, pot entendre's que la sol·licitud d'informació sobre les altes i baixes del Padró ocorregudes en els darrers 12 mesos que efectua la regidora estaria relacionada en aquest cas amb el control de la gestió pròpia del Padró, amb l'objectiu, pel que sembla, de comprovar que no s'està produint cap irregularitat o frau en la gestió d'aquest registre per part del mateix Ajuntament, que és a qui li correspon la seva formació, manteniment, revisió i custòdia (article 17.1 LRBRL).

En aquest context, sembla clar que, per dur a terme aquest control sobre l'actuació municipal, la regidora hauria de poder accedir a determinada informació sobre les variacions ocorregudes en el Padró municipal.

Consta en l'expedient que l'Ajuntament, en resposta a la sol·licitud d'accés de la regidora, pretén lliurar-li en el proper ple municipal una còpia del document de l'Oficina del Cens Electoral en què informa, desglossat per mesos, del nombre d'electors nacionals residents en el municipi.

Sens perjudici de la conveniència del seu lliurament, cal fer avinent que aquest document per si sol no permetria a la regidora detectar si hi ha hagut moviments significatius en el Padró que, en atenció a la població del municipi, puguin qualificar-se d'anormals (per exemple, un increment extraordinari en les baixes o altes del Padró) i que, per tant, podrien existir indicis d'una eventual actuació irregular per part de l'Ajuntament, que s'entén seria l'objectiu de control pretès.

A aquest efecte, seria més convenient o pertinent que es facilités una relació desglossada de les altes i baixes del Padró ocorregudes en el període especificat en què s'indiqués, per a cada alta i baixa, la data en què s'ha produït i el motiu a què respon.

Ara bé, lliurar aquest tipus d'informació anonimitzada (considerant 26 RGPD) resultaria adequat si això permetés assolir la finalitat de control pretesa per la regidora però, en el present cas, atesos els termes de la seva sol·licitud, no es pot descartar que sigui rellevant i necessari poder disposar també de les dades identificatives de les persones donades d'alta o de baixa del Padró, com podria ser el cas de voler comprovar o verificar la pertinença d'haver donat de baixa o d'alta determinades persones, és a dir, que aquestes altes i baixes es corresponen amb la realitat i no a altres criteris arbitraris.

Per tot plegat, i amb la informació de què es disposa, cal concloure que en el present cas ha de prevaldre el dret d'accés de la regidora a la informació sol·licitada sobre el Padró municipal relativa als darrers 12 mesos.

Això sens perjudici de la conveniència que en el moment de lliurar-la sigui convenient recordar a la regidora el deure de confidencialitat respecte aquesta informació que li imposa tant la legislació de règim local (article 164.6 TRLMRLC) com l'RGPD (article 5.1.f)), de manera que el tractament que en faci haurà d'estar sempre vinculat a l'exercici de les seves funcions de control i fiscalització de l'actuació municipal.

Conclusió

El dret a la protecció de dades no impedeix l'accés de la regidora a la informació sobre les altes i baixes del Padró municipal d'habitants ocorregudes en els darrers 12 mesos, incloses les dades identificatives dels possibles afectats, en tractar-se d'informació necessària per al correcte exercici de les seves funcions de control i fiscalització de la gestió del Padró duta a terme per l'Ajuntament.

Barcelona, 29 de gener de 2019