

IAI 2/2019

Reclamación: 433/2018

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con una reclamación presentada por una concejala por la denegación de acceso a información sobre el Padrón municipal de habitantes

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación 433/2018 presentada por una concejala del Grupo municipal (...) contra el Ayuntamiento (...), por denegación de acceso a información sobre las altas y bajas producidas en el Padrón municipal de habitantes durante los últimos 12 meses.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 12 de noviembre de 2018, la persona reclamante, que es concejala del Grupo municipal (...) en el Ayuntamiento (...), presentó una instancia al consistorio en el que solicitaba conocer “las bajas y altas en el padrón municipal (...) que se han producido en los últimos 12 meses”.
2. En fecha 27 de noviembre de 2018, la concejala interpone reclamación ante la GAIP contra el Ayuntamiento (...), por denegación de la información solicitada.
3. En el seno del procedimiento de reclamación, el Alcalde del Ayuntamiento (...) emite, en fecha 3 de enero de 2019, informe en el que manifiesta que el posicionamiento del Ayuntamiento en cuanto al tratamiento de las datos del Padrón municipal es que debe prevalecer su carácter confidencial, por lo que se procede a la información pública del movimiento de altas y bajas del Padrón únicamente de forma estadística.

Dicho esto, afirma que en el próximo pleno municipal entregará a la concejala una copia del documento que la Oficina del Censo Electoral facilita al Ayuntamiento cada mes y que, sostiene, proporciona esa información.

Se acompaña el informe de una copia del citado documento.

4. En fecha 18 de enero de 2019, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), de aplicación desde el día 25 de mayo de 2018 (artículo 99), define sus datos personales como “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 número, 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” (artículo 4.1) RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento".

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que "las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento."

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

La disposición adicional primera, apartado segundo, de esta Ley establece que "el acceso a la información pública en las materias que tienen establecido un régimen de acceso especial está regulado por su normativa específica y, con carácter supletorio, por esta ley."

En el caso que nos ocupa, la persona reclamante tiene la condición de concejala y la información que solicita forma parte del Padrón municipal de habitantes, por lo que hace que sean de aplicación las disposiciones establecidas por la legislación de régimen local, fundamentalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC), en lo que se refiere tanto al acceso de los concejales a la información municipal como al régimen de acceso a la información municipal.

Esto sin perjuicio de que a la concejala reclamante se le tenga que reconocer al menos las mismas garantías en cuanto al acceso a la información -incluyendo la posibilidad de interponer reclamación ante la GAIP- que al resto de ciudadanos que no tengan esta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la LTC (DA1a. apartado 2).

III

Como ha recuerdo esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, los informes IAI 34/2017, IAI 45/2017, IAI 23/2018 o IAI 24/2018, que se pueden consultar en la web <http://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local (artículo 77 LRBRL y artículo 164.1 TRLMRLC) reconoce un derecho de acceso a todos los cargos electos, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición, a la información de que disponga su corporación local y que pueda resultar necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

Así, el artículo 77.1 de la LRBRL establece 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 obran en poder de los servicios de la Corporación y resultan precisos para el desarrollo de su función".

En el mismo sentido se pronuncia el TRLMRLC, al disponer, en su artículo 164.1, que "todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener (...) todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función."

El derecho a obtener todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación local y necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (SSTS 27 de septiembre de 2002 , 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado al artículo 23.1 de la Constitución Española, según el cual “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.”

Debe tenerse en cuenta que los cargos electos participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos, como el derecho a la fiscalización de las actuaciones de la corporación, el control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios , que tengan los servicios del Ayuntamiento, para su labor de control y para documentarse a efectos de adoptar decisiones en el futuro (entre otros, STS de 29 de marzo de 2006).

Ahora bien, esto no significa que ese derecho de los concejales sea un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos deberá hacerse una ponderación de los diferentes derechos en juego, para decidir cuál debe prevalecer y en qué medida.

Así lo ha venido a reconocer la propia legislación de régimen local. El citado artículo 164 del TRLMRLC, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de acceso a información municipal por los miembros de las corporaciones (apartados 2 y 3), establece, como posible fundamento para denegar motivadamente la solicitud de información, que “el conocimiento o difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen” (apartado 3, letra a)), pero obviamente el acceso también podría denegar cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 18.1 de la Constitución).

Dado que el ejercicio del derecho de acceso de la concejala podría comportar una limitación del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, será necesario determinar si se trata de una limitación proporcionada, dado que, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, la limitación de derechos fundamentales sólo puede producirse de forma proporcionada (SSTC 11/1981, 57/1994, 66/1995, 11/2006, 206/2007, entre otros).

Hay que examinar pues las circunstancias y los términos de la solicitud que ha presentado la concejala al Ayuntamiento, la finalidad pretendida, las posibles personas afectadas y, especialmente, si existen datos de carácter personal y si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad o requiere especial protección.

IV

En su solicitud la concejala pide información relativa al Padrón municipal de habitantes, en concreto "las bajas y altas en el padrón municipal (...) que se han producido en los últimos 12 meses".

El artículo 16.1 de la LRBRL define el 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 TRLMRLC) establece la obligación de todo residente de inscribirse en el Padrón del municipio donde ha fijado su residencia con una triple finalidad: determinar la población de un municipio, ser requisito por adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y el domicilio habitual (artículos 15 y 16 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 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 archivo de datos personales a lo que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”

Por lo que respecta al acceso a los datos que constan en el Padrón, el artículo 16.3 de la LRBRL dispone que:

“3. Las datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado sólo cuando las sean necesarias 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.”

Por su parte, el artículo 40 del TRLMRLC dispone:

40.2 Los datos que constan en el padrón municipal son confidenciales. El acceso a estos datos se rige por las normas que regulan el acceso administrativo de los ciudadanos a los archivos y registros públicos y por la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos.

40.3 Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 y sin que sea necesario el consentimiento de la persona interesada, los datos del padrón pueden ser comunicados a otras administraciones públicas que lo soliciten, cuando sean necesarios para ejercer las competencias respectivas, y exclusivamente para los asuntos en los que sea relevante conocer la residencia o el domicilio.”

En base a estas previsiones, esta Autoridad viene considerando (entre otras, CNS 9/2013, CNS 67/2015, CNS 46/2016, CNS 12/2017 o CNS 39/2018) que, dado que la propia legislación de régimen local admite la comunicación de los datos del Padrón municipal a otras administraciones públicas que las soliciten cuando sean necesarias para el ejercicio de 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 uno mismo

ayuntamiento puedan acceder a estos datos cuando son necesarios para el ejercicio de sus funciones y cuando el dato residencia o domicilio resulta relevante.

En concreto, nos hemos referido 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), al considerar que los datos del Padrón se tratarían para finalidades que resulten compatibles con la propia del Padrón (artículo 5.1.b) RGPD).

En línea con este criterio, por tanto, también cabe admitir que los concejales, como parte integrante del ayuntamiento (artículo 19.1 LRBRL), deben poder acceder a los datos del Padrón municipal siempre que el acceso a estos datos resulte necesario para llevar a cabo las funciones de control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno que la LRBRL les atribuye expresamente (artículo 22.2.a)).

Acceso que, de acuerdo con el principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), deberá referirse sólo a los datos personales que sean necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por los concejales.

En este punto, cabe recordar que la legislación de régimen local no exige a los cargos electos que, para acceder a la información en poder de la corporación, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de dichas funciones de control y fiscalización.

Sin embargo, hay que tener en consideración que, en el presente caso, la concejala manifiesta en su solicitud que “en fecha (...) se han publicado en el Boletín Oficial del Estado una serie de bajas de oficio en el padrón municipal” y que “hemos tenido conocimiento a través de los ciudadanos y ciudadanas afectados de que estas bajas resultan improcedentes”.

De estas manifestaciones, puede entenderse que la solicitud de información sobre las altas y bajas del Padrón ocurridas en los últimos 12 meses que efectúa la concejala estaría relacionada en este caso con el control de la gestión propia del Padrón, objetivo, al parecer, de comprobar que no se está produciendo ninguna irregularidad o fraude en la gestión de este registro por parte del propio Ayuntamiento, que es a quien le corresponde su formación, mantenimiento, revisión y custodia (artículo 17.1 LRBRL).

En este contexto, parece claro que, para realizar este control sobre la actuación municipal, la concejala debería poder acceder a determinada información sobre las variaciones ocurridas en el Padrón municipal.

Consta en el expediente que el Ayuntamiento, en respuesta a la solicitud de acceso de la concejala, pretende entregarle en el próximo pleno municipal una copia del documento de la Oficina del Censo Electoral en la que informa, desglosado por meses, del número de electores nacionales residentes en el municipio.

Sin perjuicio de la conveniencia de su entrega, cabe señalar que este documento por sí solo no permitiría a la concejala detectar si ha habido movimientos significativos en el Padrón que, en atención a la población del municipio, puedan calificarse de anormales (por ejemplo, un incremento extraordinario en las bajas o altas del Padrón) y que, por tanto, podrían existir indicios de una eventual actuación irregular por parte del Ayuntamiento, que se entiende sería el objetivo de control pretendido.

A tal efecto, sería más conveniente o pertinente que se facilitara una relación desglosada de las altas y bajas del Padrón ocurridas en el período especificado en el que se indicara, para cada alta y baja, la fecha en que se ha producido y el motivo al que responde.

Ahora bien, entregar este tipo de información anonimizada (considerando 26 RGPD) resultaría adecuado si esto permitiera alcanzar la finalidad de control pretendida por la concejala pero, en el presente caso, dados los términos de su solicitud, no puede descartarse que sea relevante y necesario poder disponer también de los datos identificativos de las personas dadas de alta o baja del Padrón, como podría ser el caso de querer comprobar o verificar la pertenencia de haber dado de baja o alta determinadas personas, es decir, que estas altas y bajas se corresponden con la realidad y no con otros criterios arbitrarios.

Por todo ello, y con la información de que se dispone, debe concluirse que en el presente caso debe prevalecer el derecho de acceso de la concejala a la información solicitada sobre el Padrón municipal relativa a los últimos 12 meses.

Esto sin perjuicio de la conveniencia de que en el momento de entregarla sea conveniente recordar a la concejala el deber de confidencialidad respecto a esta información que le impone tanto la legislación de régimen local (artículo 164.6 TRLMRLC) como el RGPD (artículo 5.1.f)), de modo que el tratamiento que haga deberá estar siempre vinculado al ejercicio de sus funciones de control y fiscalización de la actuación municipal.

Conclusión

El derecho a la protección de datos no impide el acceso de la concejala a la información sobre las altas y bajas del Padrón municipal de habitantes ocurridos en los últimos 12 meses, incluidos los datos identificativos de los posibles afectados, al tratarse de información necesaria para el correcto ejercicio de sus funciones de control y fiscalización de la gestión del Padrón llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Barcelona, 29 de enero de 2019