

IAI 43/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación contra la denegación de un ayuntamiento de la solicitud de acceso de un concejal a un expediente municipal

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 presentada en relación con la denegación de un ayuntamiento de licitud de acceso a un expediente administrativo por parte de un concejal.

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 6 de abril de 2021, se presenta una solicitud ante el Ayuntamiento, en la que un concejal, portavoz de un grupo municipal, solicita acceder al expediente XXX/2020 con el fin de desarrollar sus tareas.

Aunque de la solicitud no se desprende la naturaleza del expediente solicitado, de acuerdo con lo que se desprende de la resolución de la Alcaldía, el expediente comprendería diferentes procedimientos de inscripción en el Padrón Municipal de Habitantes.

2. En fecha 9 de abril de 2021, el Ayuntamiento notifica al concejal la denegación de su solicitud al entender que, si bien el concejal tiene derecho a obtener del alcalde los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la Corporación y que sean precisos para el desarrollo de su función, el acceso al expediente controvertido puede vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen, dado que supondría conocer categorías especiales de datos del artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

3. En fecha 26 de mayo de 2021, el concejal presenta ante la GAIP una reclamación en la que manifiesta que el Ayuntamiento, si bien ha respondido a su solicitud, no ha entregado la información solicitada.

4. En fecha 31 de mayo de 2021, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública y la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 9 de junio de 2021, el Ayuntamiento remite a la GAIP un informe en relación con la reclamación mencionada en la que manifiesta que:

- El expediente con número XXX/2020 es un expediente administrativo sobre la tramitación de diferentes procedimientos de solicitudes de alta en el Padrón de Habitantes sin derecho ni autorización.
- Se trata de un expediente en el que se encuentra una pluralidad de personas que resultarían afectadas por el acceso que se reclama y donde intervienen los servicios sociales de la Corporación por tratarse de casos de especial vulnerabilidad.
- No se justificaría un acceso indiscriminado a la información relacionada con categorías especiales de datos del artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento General de Protección de Datos), tratándose de información que puede afectar gravemente a la privacidad de los interesados.
- Por eso, se considera que el acceso de forma indiscriminada al expediente XXX/2020 por parte del concejal debe ser denegado, sin perjuicio de que se le pueda facilitar algún documento concreto, que debería concretar en su solicitud y exponer los motivos justificados que pongan de manifiesto la necesidad de obtener tal información.
- Las resoluciones de cada procedimiento concreto del expediente XXX/2020 solicitado pueden ser consultadas por el concejal mediante el Libro de Decretos al que tiene acceso con ocasión de la celebración de cada Pleno Municipal ordinario.

6. En fecha 15 de junio de 2021, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 ellos.

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 emanar 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o

indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales 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 personales.

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, concejal 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 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 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 caso de que nos ocupe, la persona reclamante ostenta la condición de concejal, actuando en representación de un grupo municipal, y la información que solicita forma parte del Padrón municipal de habitantes, por lo que hace que sean de aplicación las disposiciones que establece 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 del pad.

Esto sin perjuicio de que al concejal reclamante se le tenga que reconocer como mínimo 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 ésta condición de cargo electo, dada la aplicación supletoria de la LTC (DA1a. apartado 2).

III

Como recuerda esta Autoridad en ocasiones anteriores (entre otras, en los dictámenes CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021, así como en los informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 27 /2021 o IAI 36/2021, disponibles en la web <https://apdcat.gencat.cat>), la legislación de régimen local 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 la 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”.

Por su parte, el artículo 164 del TRLMRLC prevé lo siguiente:

“164.1 Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa o del presidente o presidenta, o de la comisión de gobierno, todos los antecedentes, los datos o las informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y son necesarios para el desarrollo de su función.

164.2 Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:

a) Ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad. b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de cuyos órganos colegiados son miembros. c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.

164.3 En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y sólo puede fundamentarse en los siguientes supuestos:

a) Cuando el conocimiento o la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o en la propia imagen. b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.

(...)

164.6 Los miembros de la corporación deben respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarlo puede perjudicar los intereses del ente local o de terceros.”

En el mismo sentido, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento, publicado en el BOPB en fecha 17 de enero de 2007, modificado y publicado en fecha 14 de julio de 2017, regula el derecho de información de los concejales municipales en el artículo 65 (apartado 1.d), apartado 2 y 3). También reconoce este derecho de información a los grupos municipales en el artículo 61.1.b), el cual dispone que tienen derecho a “obtener del Alcalde todos los antecedentes: los datos, las informaciones y las copias que se tengan en poder de los servicios municipales y resulten 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 que son necesarios para ejercer sus funciones, de conformidad con jurisprudencia reiterada al respecto (STS 27 de junio de 1988, 27 de septiembre de 2002, 15 de junio de 2009, entre otros), forma parte del derecho fundamental a la participación política consagrado en el 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). A este respecto, la STS de 27 de junio de 1998 ya afirmaba que “[...] Para poder realizar esta función fiscalizadora y controladora, es necesario conocer previamente aquellas datos y antecedentes que se necesiten para tal fin, lo que implica la necesidad de tener acceso a todas las datos, antecedentes e informaciones [...] para después seleccionar aquellos que puedan ser útiles al cumplimiento de la función encomendada a los concejales [...]”.

Del mismo modo, cabe señalar que la legislación de régimen local no exige a los concejales que, para acceder a la información municipal, deban explicitar o fundamentar la finalidad de su petición, dado que la razón de su solicitud es de entenderse implícita en el ejercicio de sus funciones que les corresponden como concejales (entre otros, STS de 5 de noviembre de 1999).

Ahora bien, debe tenerse presente que la normativa expuesta prevé que si bien el derecho de acceso de los miembros de las corporaciones locales opera sobre todos los antecedentes, datos e informaciones que estén

poder de los servicios de la corporación, éstos deben ser necesarios para el desarrollo de su función. Por tanto, es relevante tomar en consideración si la información a la que pretende acceder el concejal es necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que el derecho de información de los concejales no es un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos es necesario realizar 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 la difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen” (apartado 3, letra a), pero obviamente el acceso también podría denegarlo cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales como el derecho a la protección de los datos personales (artículo 18.4 CE).

En caso de que nos ocupa, el Ayuntamiento alega que la solicitud de acceso del concejal puede vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o la propia imagen al considerar que el expediente administrativo al que pretende acceder el concejal contiene datos de especial sensibilidad.

Pero además, dado que el ejercicio del derecho de acceso del concejal 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).

Deben examinarse, pues, las circunstancias que concurren en el caso particular teniendo en cuenta la finalidad pretendida, si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad, las posibles personas afectadas y si requiere una especial protección.

IV

El concejal ha solicitado al Ayuntamiento el acceso a un expediente administrativo con el objetivo de poder desempeñar las funciones que la normativa le atribuye como miembro electo.

Según consta en el expediente enviado, este expediente municipal abarca varios procedimientos de alta en el Padrón Municipal de Habitantes.

El artículo 16.1 de la LRBRL 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 para 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 para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y 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 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 al 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 que dispone 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 necesarias para ejercer las respectivas competencias, 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 19/2019, CNS 20/2019, CNS 2/2020, CNS 6/2020 o CNS 32/2020) que, dado que la propia legislación de régimen local admite la comunicación de los datos del Padrón municipal a otras administraciones públicas que los soliciten cuando sean necesarios 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)-, con mayor motivo puede admitirse que las diferentes unidades u órganos administrativos de un 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.

En línea con este criterio, por tanto, también es necesario admitir que los concejales, como parte integrante del ayuntamiento (artículo 19.1 LRBRL), deban 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)).

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, desde la vertiente de la protección de datos, ya los efectos de ponderar los intereses en juego y de no comunicar datos que resulten innecesarios o excesivos, es conveniente que los concejales, al hacer la solicitud de acceso a la información que contenga datos de carácter personal, concreten en relación a qué finalidad solicitan este acceso y/o los términos de su solicitud.

En el presente caso, el Concejale no expone una motivación que justifique el interés en satisfacer con la obtención del expediente controvertido, más allá de aludir al ejercicio de sus funciones.

Visto esto, y en atención a la naturaleza del expediente en cuestión (procedimientos de alta en el Padrón municipal), se puede presuponer que la solicitud de información estaría relacionada con el control de la gestión propia del Padrón, la formación, mantenimiento, revisión y custodia del que corresponde al Ayuntamiento (artículo 17.1 LRBRL).

En este contexto, parecería claro que, para llevar a cabo este control sobre la actuación municipal, el concejal debería poder acceder a determinada información al respecto, que puede incluir datos personales.

El Ayuntamiento manifiesta que el concejal cuenta con la posibilidad de consultar la resolución de los diferentes procedimientos de alta en el Padrón que conforman el expediente municipal solicitado mediante el libro de decretos, al que tiene acceso con ocasión de la celebración de cada Pleno ordinario.

La obligación del Alcalde de dar cuentas al Pleno de los decretos o resoluciones adoptadas por los órganos de gobierno municipal forma parte de las sesiones ordinarias del Pleno, y la puesta en conocimiento de las resoluciones dictadas permite a los concejales fiscalizarlas, y controlarlas las, formulando en esa misma sesión o en la siguiente, preguntas, ruegos e interpelaciones, como mecanismo indispensable de control de la actividad de la administración municipal y por tanto, conectado directamente con el ejercicio de las funciones de control y fiscalización que tienen atribuidas, reconocidas en el artículo 22.1.a) LRBRL.

A efectos de hacer efectivo este control y fiscalización, en el seno del funcionamiento ordinario de las sesiones plenarias, los miembros de la corporación deben poder conocer todos los aspectos relevantes de las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno, y esto incluye no sólo el objeto

la resolución, sino también, hacer notar, la identidad de las personas que han resultado afectadas por ésta, así como los motivos o fundamentos que justifican la decisión tomada en cada caso concreto, accediendo incluso al texto íntegro de las resoluciones. Sólo así puede garantizarse el efectivo control de la actividad de la administración municipal.

En este sentido, no parece generar dudas, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, el derecho del concejal a obtener del Ayuntamiento el acceso directo a la información contenida en estas resoluciones.

Apuntar que este acceso directo tiene la finalidad concreta de permitir al concejal conocer todos los elementos necesarios para poder controlar o fiscalizar las actuaciones de los órganos de gobierno en el Pleno donde se traten. De ahí que tenga sentido poder acceder con carácter previo a su realización.

Por tanto, hay que tener presente que, celebrado el Pleno, la finalidad concreta del acceso previsto en el supuesto de la letra b) del artículo 164.2 del TRLMRLC decaería, sin perjuicio de que éste sea un elemento a tener en cuenta en el hora de decidir el acceso posterior por parte de un concejal a efectos de poder controlar y fiscalizar la acción de gobierno.

En cualquier caso, hay que tener en consideración que el acceso solicitado por el concejal va más allá de las previsiones de acceso directo del artículo 164.2 del TRLMRLC, citado, dado que solicita el acceso completo a un expediente municipal del año 2020.

V

Respecto al acceso completo al expediente controvertido, cabe recordar que, por aplicación del principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), el acceso a información municipal que comprende datos personales debe referirse siempre sólo a los datos personales que sean necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por los concejales.

Hacer notar, en este punto, que se desconoce cuál es el contenido concreto de este expediente municipal, más allá de que, según sostiene el Ayuntamiento, éste hace referencia a la tramitación de diferentes procedimientos de solicitudes de inscripción en el Padrón municipal de habitantes y que “intervienen los servicios sociales de la Corporación por tratarse de casos de especial vulnerabilidad.”

De acuerdo con el artículo 16.2 de la LRBRL, la inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- a) Número y cogidos. b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros: Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un

convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

– Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, gozan de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado. g) Certificado o título escolar o académico que se posea. h) Cuantas otras datos puedan ser necesarias para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.”

Aparte de estos datos, el artículo 57.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDTEL), dispone que en el Padrón Municipal se pueden recoger con carácter voluntario los siguientes datos:

a) Designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales. b) Número de teléfono.”

A partir de lo expuesto, en principio el expediente administrativo sobre el cual el concejal ha solicitado el acceso contendrá, como mínimo, datos identificativos y de contacto, de características personales, académicas y/o de representación, de las personas a las que se refieren los diversos procedimientos de alta en el Padrón municipal.

A efectos de llevar a cabo la inscripción o alta en el Padrón municipal y en virtud del artículo 59.2 del RPDTEL, el Ayuntamiento “podrá comprobar la veracidad de las datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos”.

Por tanto, aparte de los datos mencionados, en el expediente reclamado también puede constar otra información personal, no sólo del solicitante sino también de terceras personas, que se pueda desprender de los documentos exigidos a efectos de tramitar el alta .

A todo esto, como se ha visto, el Ayuntamiento sostiene que también constan datos que requieren de una especial protección, por tratarse de expedientes donde intervienen los servicios sociales al hacer referencia a personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Tomando como referencia la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal , puede comprobarse que, entre los casos especiales de empadronamiento, se hace mención al empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio, en relación con los cuales la normativa prevé la intervención de los servicios sociales municipales.

Así, el apartado 3.3 de esta Resolución dispone que:

3.3 Empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio. Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio en el que realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad del vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afectan al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear el duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar a que esta comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondiente.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes: – Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.

– Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretendía empadronar.

– Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc. (...).”

A la vista de estas previsiones, no puede descartarse que en el expediente controvertido puedan existir también categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD) u otros datos merecedores de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas, como situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, la posibilidad de elaborar perfiles socioeconómicos, entre otros.

Más allá de ello, tampoco puede descartarse la posibilidad de que, en relación con alguno de los expedientes de alta en el Padrón que conforman el expediente municipal reclamado, puedan constar también datos relacionados con la violencia de género.

En síntesis, el expediente administrativo al que pretende acceder el concejal, de acuerdo con la información analizada, parece que contendrá como mínimo datos identificativos, de contacto, de características personales, académicas, de representación, y en algunos casos quizás también datos merecedoras de especial protección, que, incluso, podrían abarcar datos relativos a menores, y que afectaría, según sostiene el ayuntamiento, a un conjunto bastante numeroso de personas físicas. En cualquier caso, está claro que, en atención a las circunstancias concurrentes, nos encon-

que puede revelar la existencia de situaciones de especial necesidad, que por sí misma es merecedora de una especial reserva o confidencialidad.

Es evidente que la divulgación de esta información puede comportar una injerencia significativa en el derecho a la protección de datos personales de las personas afectadas, en la medida en que el hecho de revelar la existencia de una situación de especial necesidad (situación de riesgo de exclusión o vulnerabilidad social), a raíz de la intervención de los servicios sociales en el procedimiento de alta en el Padrón, puede afectar de manera significativa a las esferas personal, íntima o social.

Tratándose de un concejal que, por la información de que se dispone, no tiene atribuidas responsabilidades de gestión en este ámbito de actuación municipal ya falta de más información sobre la necesidad de disponer de este tipo de información para ejercicio de sus funciones de fiscalización y control de la actuación municipal, no parece que se pudiera admitir un acceso completo a los expedientes de alta en el Padrón municipal que conforman la información que se solicita.

La voluntad del concejal en el presente caso de disponer de acceso completo a dicho expediente para poder controlar y fiscalizar las actuaciones del ayuntamiento no es motivo suficiente para justificar un acceso indiscriminado a toda la información personal contenida en el mismo, que puede afectar gravemente a la privacidad de las personas afectadas.

Ahora bien, esto no significa que el concejal no pueda acceder a determinada información sobre dichos procedimientos de alta en el Padrón a efectos de fiscalizar la gestión llevada a cabo por el ayuntamiento. Para llegar a esta conclusión, es necesario tener en cuenta no sólo la posibilidad ya examinada de que los concejales pueden tener acceso a determinada información a través del examen de los decretos de alcaldía con carácter previo a cada sesión del Pleno, sino también que se trata de un expediente determinado y relativo a un período temporal reciente (expediente XXX/2020).

Así, a efectos de verificar la pertenencia de haber dado de alta a determinadas personas en el Padrón, es decir, de comprobar que estas altas se corresponden con la realidad y no a otros criterios arbitrarios, se le podría facilitar una relación desglosada de las altas en el Padrón vinculadas al expediente solicitado en el que se indicara, para cada alta, la fecha en que se ha producido, la justificación de la inscripción (a partir de la información que se haya aportado para justificar la inscripción, y que en el caso de expedientes en los que han intervenido los servicios sociales podría ser simplemente una mención a la fecha del informe), el domicilio y los datos identificativos de las personas dadas de alta. Esto, claro, siempre que en el momento de la recogida de la información, se haya informado a las personas afectadas sobre la posibilidad de ejercer el derecho de oposición y que éstas no hayan hecho alegando alguna situación personal que justifique la denegación.

Esto sin perjuicio de la conveniencia de que en el momento de entregar la información sea conveniente recordar al concejal 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 forma 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 personales impide el acceso completo del concejal al expediente que solicita relativo a varios procedimientos de alta en el Padrón de personas vulnerables, aunque, a efectos de controlar y fiscalizar la gestión del Padrón llevada a cabo por el Ayuntamiento, se le puede entregar determinada información sobre estas altas (fecha, domicilio y justificación en los términos apuntados), incluidos los datos identificativos de las personas afectadas.

Barcelona, 12 de julio de 2021

Traducción Automática