

Dictamen en relació amb la consulta formulada per l'Ajuntament sobre si es pot facilitar les dades del Padró municipal a un regidor.

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el qual, abans de lliurar a un regidor la informació sol·licitada, es planteja si és pertinent, d'acord amb la normativa de protecció de dades, facilitar l'accés a les dades del Padró municipal a un regidor per tal que el seu grup municipal pugui configurar el seu programa electoral en relació a les ordenances fiscals i realitzar els càlculs pertinents. En cas que procedeixi, planteja si se li poden donar totes les dades que sol·licita (amb indicació dels noms i cognoms, domicili, nucli de població, nacionalitat, edat, data de naixement i sexe) i en format Excel.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap document, i vista la normativa vigent aplicable, i vist l'informe d'aquesta Assessoria Jurídica emeto l'informe següent.

I

(...)

II

L'Ajuntament exposa a la consulta que un regidor de l'oposició li demana que lliuri la informació següent: *"l'accés a les dades del Padró Municipal en forma excel, incloent noms i cognoms, domicili, nucli de població, nacionalitat, edat, data de naixement i sexe, per tal de fer càlculs en relació amb les ordenances fiscals"*. Posteriorment, especifica que el regidor ha manifestat que aquestes dades *"les precisa per tal que el grup municipal pugui configurar el seu programa electoral en relació a les ordenances fiscals i realitzar els càlculs pertinents"*.

Amb motiu d'aquesta petició, l'Ajuntament, consulta:

"1. Si és pertinent estimar la sol·licitud d'accés a les dades del Padró Municipal per part del regidor tenint en compte els fets exposats i l'esmentada pretensió.

2. en cas que ho considerin pertinent: i) si procedeix donar-li accés a totes les dades que sol·licita. ii) si la informació se li pot facilitar en format excel, tal com sol·licita."

En aquest sentit, la normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *"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”.

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”.*

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.*

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

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 regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organisme públic es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal “*la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”* (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

La disposició addicional primera de l'LTC, en el segon apartat, preveu 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, l'Ajuntament exposa que la persona que sol·licita la informació ostenta la condició de regidor, 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 (en endavant, l'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 (en endavant, TRLMRLC), pel que fa a l'accés dels regidors a la informació municipal.

III

En principi, convé assenyalar que aquesta Autoritat ha tingut ocasió d'analitzar anteriorment el dret d'accés dels regidors a la informació que disposa llur corporació, necessària per a l'exercici de les funcions que els corresponen, independentment que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició (entre d'altres, en els dictàmens CNS 10/2017, CNS 29/2018 o CNS 2/2021, així com en els informes IAI 48/2019, IAI 52/2019, IAI 27/2021 o IAI 36/2021, disponibles al web <https://apdcat.gencat.cat>).

En aquest sentit, l'article 77.1 de l'LRBRL estableix:

“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”.

Per la seva banda, l'article 164.1 del TRLMRLC preveu el següent:

“Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, 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. (...)”.

En el mateix sentit, el Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament, publicat al BOPT en data 26 de maig de 2016, modificat i publicat en dates 7 d'abril de 2017, 30 de maig de 2017 i 19 de juliol de 2019, regula el dret d'informació dels regidors municipals a l'article 61:

“1. Tots els regidors tenen dret a rebre la informació necessària per a l'exercici del seu càrrec, i a accedir als expedients administratius, antecedents o d'altra documentació municipal.

2. Conseqüentment, és obligació dels òrgans de govern municipal facilitar als regidors la informació esmentada a l'apartat anterior, i respondre d'aquest deure davant el Ple municipal.”

La legislació de règim local no exigeix als regidors que, per accedir a la informació municipal, 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 seves funcions que els corresponen com a regidors (entre d'altres, STS de 5 de novembre de 1999).

Ara bé, cal tenir present que si bé el dret d'accés dels membres de les corporacions locals opera sobre tots els antecedents, dades i informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació, aquests han de ser necessaris per al desenvolupament de la seva funció. Per tant, és rellevant valorar si la informació a la qual pretén accedir el regidor és necessària per al desenvolupament de les seves funcions.

Per altra banda, també cal tenir en compte que el dret d'informació dels regidors no és un dret absolut. Si entra en conflicte amb altres drets cal fer una ponderació dels diferents drets en joc, per tal de decidir quin ha de prevaldre i en quina mesura.

Per tant, cal examinar, doncs, les circumstàncies que concorren en el cas particular tenint en compte la finalitat pretesa, si aquesta informació és necessària per assolir la dita finalitat, les possibles persones afectades i si requereix una especial protecció.

IV

Dit això, el regidor sol·licita "l'accés a les dades del Padró Municipal en forma excel, incloent noms i cognoms, domicili, nucli de població, nacionalitat, edat, data de naixement i sexe, per tal de fer càlculs en relació a les ordenances fiscals". En aquest sentit, 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).

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 con 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:

"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:

"(...)

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.

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 19/2019, CNS 20/2019, CNS 2/2020, CNS 6/2020 o CNS 32/2020) 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)-, 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 aquest sentit, també cal admetre que els regidors, com a part integrant de l'ajuntament (article 19.1 LRBRL), hagin de poder accedir a les dades del Padró municipal sempre que l'accés a aquestes dades resulti necessari per a l'exercici de les seves funcions.

A més, cal 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.

Ara bé, des de la vessant de la protecció de dades, i als efectes de ponderar els interessos en joc i de no comunicar dades que resultin innecessàries o excessives, és convenient que els regidors, en fer la sol·licitud d'accés a la informació que contingui dades de caràcter personal, concretin en relació amb quina finalitat sol·liciten aquest accés i/o els termes de la seva sol·licitud.

En el cas que ens ocupa, l'Ajuntament exposa a la consulta que el regidor de l'oposició vol aquestes dades *"per tal de fer càlculs en relació a les ordenances fiscals"* i posteriorment, en conversa mantinguda amb la Secretària General de la Corporació per tal d'aclarir la finalitat de l'accés, el regidor -segons exposa l'Ajuntament- *"manifestava expressament que les dades del Padró les precisa per tal que el grup municipal pugui configurar el seu programa electoral en relació a les ordenances fiscals i realitzar els càlculs pertinents."*

Aquesta qüestió resulta rellevant, atès que, la consulta es refereix a la sol·licitud d'informació realitzada directament per part d'un regidor però amb la finalitat de proporcionar-la al seu grup municipal per tal de configurar el programa electoral.

El reconeixement del dret d'accés a la informació és per a tots els membres de la Corporació local, per tant, independentment del fet que es trobin en l'equip de govern o bé en l'oposició.

Per altra banda, l'article 77.1 de l'LRBRL abans ressenyat, fa esment als "membres de les Corporacions locals", com a titulars d'aquest dret d'accés. Així, segons aquest article el dret d'accés a la informació correspon als regidors, i no al Grup Municipal. 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.

V

Fetes les anteriors consideracions generals, en la consulta es precisa que el regidor demanar la informació per "*fer càlculs en relació a les ordenances fiscals*". En aquest cas, en primer lloc, si bé es desprèn que es pot referir a informació sobre els impostos municipals, és més cert, que la finalitat així exposada és poc clara i massa genèrica, a més, pel que fa a les dades personals que demana, cal incidir en el fet que no queda justificat un accés indiscriminat a totes les dades personals que demana, que pot afectar greument a la privacitat de les persones afectades.

En aquest sentit, com ja s'ha apuntat, els regidors tenen atribuïdes funcions de control de les activitats de l'Ajuntament, del propi govern d'aquest i de l'administració del municipi, derivades de les previsions de la normativa (LBRL). Aquesta normativa preveu que al ple, integrat per tots els regidors juntament amb l'alcalde, li correspon, entre d'altres, el control i la fiscalització dels òrgans de govern; també la determinació dels recursos propis de caràcter tributari, l'aprovació i modificació dels pressupostos, i la disposició de despeses en matèria de la seva competència i l'aprovació dels comptes, aquestes darreres qüestions, d'acord amb el que disposa la Llei reguladora de les Hisendes Locals.

Ara bé, en el cas que ens ocupa, cal recordar que segons es manifesta a la consulta, la finalitat de l'exercici no és l'exercici d'aquestes competències, o el seu control, sinó "*que les dades del Padró les precisa per tal que el grup municipal pugui configurar el seu programa electoral en relació a les ordenances fiscals i realitzar els càlculs pertinents*".

Tenint en compte que un programa electoral és el programa amb el qual un partit polític o un candidat en particular es presenta a unes eleccions i on es declara la seva ideologia, valors, propostes i plans d'acció política o de govern, en cas de guanyar les eleccions i es presenta amb la finalitat d'atraure al públic en general durant la campanya electoral i aconseguir així el seu recolzament i els vots, es pot deduir que la finalitat de l'accés que sol·licita el regidor és obtenir unes dades per poder elaborar amb posterioritat unes propostes polítiques. No estaria per tant vinculat a l'exercici de les funcions que li corresponen com a regidor sinó a l'exercici de l'activitat de campanya electoral que lliurement poden desenvolupar els partits polítics, coalicions o agrupacions d'electors que volen concórrer a un procés electoral. En aquest sentit, hi ha motius per considerar que l'accés a la informació resulta contrària al principi de finalitat, ja que es ens trobem amb una informació que es vol obtenir amb la

finalitat d'elaborar un programa electoral, que va més enllà del que és el desenvolupament de les dites funcions que poden tenir atribuïdes els regidors, a les quals ja ens hem referit.

Sense descartar, doncs, que en determinats supòsits els regidors puguin accedir de forma legítima a dades contingudes en el Padró municipal 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 configurar el seu programa electoral 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 5.1.b) de l'RGPD (compliment de les funcions atribuïdes als regidors per la normativa vigent, en aquest cas).

En conseqüència, en aquest context, en no concórrer una finalitat que formi part de l'exercici de les funcions del regidor que permeti l'accés per part del regidor a dades del Padró municipal, l'accés a aquesta informació requeriria del consentiment dels titulars de les dades.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fa la següent

Conclusió

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

No resulta justificat l'accés del regidor al Padró municipal d'habitants per configurar el programa electoral del grup municipal en relació amb les ordenances fiscals, per realitzar els càlculs pertinents, identificant les persones que hi son inscrites.

Barcelona, 16 de desembre de 2022