apdcat
Autoritat Catalana de Protecció de Dades

Dictamen en relación a la consulta formulada por el Ayuntamiento sobre si se puede facilitar los datos del Padrón municipal a un concejal.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento en el que, antes de entregar a un concejal la información solicitada, se plantea si es pertinente, de acuerdo con la normativa de protección de datos, facilitar el acceso a los datos del Padrón municipal a un concejal para que su grupo municipal pueda configurar su programa electoral en relación con las ordenanzas fiscales y realizar los cálculos pertinentes. En caso de que proceda, plantea si se le pueden dar todos los datos que solicita (con indicación de los nombres y apellidos, domicilio, núcleo de población, nacionalidad, edad, fecha de nacimiento y sexo) y en formato Excel.

Analizada la consulta, que no se acompaña de ningún documento, y vista la normativa vigente aplicable, y visto el informe de esta Asesoría Jurídica emito el siguiente informe.

Y

(...)

II

El Ayuntamiento expone en la consulta que un concejal de la oposición le pide que entregue la siguiente información: " *el acceso a los datos del Padrón Municipal en forma excel , incluyendo nombres y apellidos, domicilio, núcleo de población, nacionalidad, edad , fecha de nacimiento y sexo, para realizar cálculos en relación con las ordenanzas fiscales".* Posteriormente, especifica que el concejal ha manifestado que estos datos *"los precisa para que el grupo municipal pueda configurar su programa electoral en relación a las ordenanzas fiscales y realizar los cálculos pertinentes".*

Con motivo de esta petición, el Ayuntamiento consulta:

> *"1. Si es pertinente estimar la solicitud de acceso a los datos del Padrón Municipal por parte del concejal teniendo en cuenta los hechos expuestos y la citada pretensión.*
>
> *2. en caso de que lo consideren pertinente: i)si procede darle acceso a todos los datos que solicita. ii) si la información se le puede facilitar en formato excel , tal y como solicita.".*

En este sentido, la normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier 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*

Traducción Automática

número, 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 dicha persona ".

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* ".

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento " *es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento* ".

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) ye) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

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 regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismo público se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal " *la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en esta ley* " (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

La disposición adicional primera de la LTC, en el segundo apartado, prevé 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 ésta ley"* .

En caso de que nos ocupa, el Ayuntamiento expone que la persona que solicita la información ostenta la condición de concejal, 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 (en adelante, la LRBRL) y el

Traducción Automática

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 (en adelante, TRLMRLC), en lo que respecta al acceso de los concejales a la información municipal.

III

En principio, conviene señalar que esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar anteriormente el derecho de acceso de los concejales a la información de que dispone su corporación, necesaria para el ejercicio de las funciones que les corresponden, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición (entre otros, 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).

En este sentido, el artículo 77.1 de la LRBRL establece:

> *"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 164.1 del TRLMRLC prevé lo siguiente:

> *"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. (...)".*

En el mismo sentido, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento, publicado en el BOPT en fecha 26 de mayo de 2016, modificado y publicado en fechas 7 de abril de 2017, 30 de mayo de 2017 y 19 de julio de 2019, regula el derecho de información de los concejales municipales en el artículo 61:

> *"1. Todos los concejales tienen derecho a recibir la información necesaria para el ejercicio de su cargo, ya acceder a los expedientes administrativos, antecedentes o de otra documentación municipal.*
>
> *2. Consecuentemente, es obligación de los órganos de gobierno municipal facilitar a los concejales la información mencionada en el apartado anterior, y responder de este deber ante el Pleno municipal."*

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 debe entenderse implícita en ejercicio de sus funciones que les corresponden como concejales (entre otros, STS de 5 de noviembre de 1999).

Ahora bien, debe tenerse presente que si bien el derecho de acceso de los miembros de las corporaciones locales opera sobre todos los antecedentes, datos e informaciones que estén en poder de los servicios de la corporación, éstos deben ser necesarios para el desarrollo de

Traducción Automática

la suya función. Por tanto, es relevante valorar 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.

Por tanto, hay que examinar, 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 especial protección.

IV

Dicho esto, el concejal solicita " *el acceso a los datos del Padrón Municipal en forma excel , incluyendo nombres y apellidos, domicilio, núcleo de población, nacionalidad, edad, fecha de nacimiento y sexo, para realizar cálculos en relación en las ordenanzas fiscales".* En este sentido, 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 dichas 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 el domicilio habitual (artículos 15 y 16 LRBRL).

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 LBRL) en el que deben inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, de acuerdo con los arts. 15 y 16 LBRL, 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 LBRL 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:

Traducción Automática

"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:

"(...)
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.
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 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 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)-, con mayor motivo se puede admitir 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.b) RGPD).

En este sentido, 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 el ejercicio de sus funciones.

Además, 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.

Ahora bien, desde la vertiente de la protección de datos, ya 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

Traducción automática

contenga datos de carácter personal, concreten en relación a qué finalidad solicitan este acceso y/o los términos de su solicitud.

En caso de que nos ocupa, el Ayuntamiento expone en la consulta que el concejal de la oposición quiere estos datos *"para realizar cálculos en relación a las ordenanzas fiscales"* y posteriormente, en conversación mantenida con la Secretaria General de la Corporación para aclarar la finalidad del acceso, el concejal -según expone el Ayuntamiento- *" manifiesta expresamente que los datos del Padrón los precisa para que el grupo municipal pueda configurar su programa electoral en relación con las ordenanzas fiscales y realizar los cálculos pertinentes.".*

Esta cuestión resulta relevante, dado que la consulta se refiere a la solicitud de información realizada directamente por parte de un concejal pero con el fin de proporcionarla a su grupo municipal para configurar el programa electoral.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información es para todos los miembros de la Corporación local, por tanto, independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o bien en la oposición.

Por otra parte, el artículo 77.1 de la LRBRL antes reseñado, hace mención a los "miembros de las Corporaciones locales", como titulares de este derecho de acceso. Así, según este artículo, el derecho de acceso a la información corresponde a los concejales, y no al Grupo Municipal. El derecho de acceso de los concejales a información municipal se justifica por el desarrollo de las funciones que éstos tienen atribuidas en base a lo dispuesto en la normativa aplicable. En sentido contrario, este derecho de acceso no podría ejercerse de forma desvinculada de las funciones que los concejales tienen atribuidas en tanto que parte integrante del consistorio.

V

Hechas las anteriores consideraciones generales, en la consulta se precisa que el concejal recabar la información para *"hacer cálculos en relación con las ordenanzas fiscales".* En este caso, en primer lugar, si bien se desprende que puede referirse a información sobre los impuestos municipales, es más cierto, que la finalidad así expuesta es poco clara y demasiado genérica, además, en lo que se refiere a los datos personales que pide, es necesario incidir en que no queda justificado un acceso indiscriminado a todos los datos personales que pide, que puede afectar gravemente a la privacidad de las personas afectadas.
En este sentido, como ya se ha apuntado, los concejales tienen atribuidas funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, del propio gobierno de éste y de la administración del municipio, derivadas de las previsiones de la normativa (LBRL) . Esta normativa prevé que al pleno, integrado por todos los concejales junto con el alcalde, le corresponde, entre otros, el control y fiscalización de los órganos de gobierno; también la determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas, estas últimas cuestiones, de acuerdo con lo que dispone la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Traducción Automática

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, cabe recordar que según se manifiesta en la consulta, la finalidad del ejercicio no es el ejercicio de estas competencias, o su control, sino *que los datos del Padrón los precisa para que el grupo municipal pueda configurar su programa electoral en relación con las ordenanzas fiscales y realizar los cálculos pertinentes"* .

Teniendo en cuenta que un programa electoral es el programa con el que un partido político o un candidato en particular se presenta a unas elecciones y donde se declara su ideología, valores, propuestas y planes de acción política o de gobierno, en caso de ganar las elecciones y se presenta con el fin de atraer al público en general durante la campaña electoral y conseguir así su apoyo y votos, se puede deducir que la finalidad del acceso que solicita el concejal es obtener unos datos para poder elaborar con posterioridad unas propuestas políticas. No estaría por tanto vinculado al ejercicio de las funciones que le corresponden como concejal sino al ejercicio de la actividad de campaña electoral que libremente pueden desarrollar los partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores que quieren concurrir a un proceso electoral. En este sentido, existen motivos para considerar que el acceso a la información resulta contraria al principio de finalidad, ya que se nos encontramos con una información que se quiere obtener con el fin de elaborar un programa electoral, que va más allá del que es el desarrollo de dichas funciones que pueden tener atribuidas los concejales, a las que ya nos hemos referido.

Sin descartar, pues, que en determinados supuestos los concejales puedan acceder de forma legítima a datos contenidos en el Padrón municipal en ejercicio de sus funciones de control u otros que la normativa pueda otorgarles, y teniendo en cuenta la información de que se dispone en este caso, no parece que el acceso para configurar su programa electoral deba considerarse incluido en la finalidad legítima para la que un concejal puede acceder al Padrón a efectos de lo dispuesto en el artículo 5.1.b) del RGPD (cumplimiento de las funciones atribuidas a los concejales por la normativa vigente, en este caso).

En consecuencia, en este contexto, al no concurrir una finalidad que forme parte del ejercicio de las funciones del concejal que permita el acceso por parte del concejal a datos del Padrón municipal, el acceso a esta información requeriría del consentimiento de los titulares de los datos.

De acuerdo con las consideraciones hechas en este dictamen en relación con la consulta planteada, se hace la siguiente

Conclusión

El acceso de los concejales a datos personales incluidos en el Padrón municipal de habitantes puede resultar habilitado cuando, teniendo en cuenta las finalidades propias del Padrón, el acceso sea necesario y proporcionado para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la corporación municipal, o de otras funciones que puedan tener atribuidas el concejal, en los términos previstos en la LRBRL.

No resulta justificado el acceso del concejal al Padrón municipal de habitantes para configurar el programa electoral del grupo municipal en relación con las ordenanzas fiscales, para realizar los cálculos pertinentes, identificando a las personas que están inscritas.

Traducción automática

Barcelona, 16 de diciembre de 2022

Traducción Automática