

Dictamen en relació con la consulta formulada por un ayuntamiento sobre la petición por parte de una concejala de datos del padrón municipal de habitantes en relación con los concejales/concejales del equipo de gobierno.

Se presenta ante la Autoridad Catalana de Protección de Datos una consulta formulada por el alcalde de un ayuntamiento sobre la petición por parte de una concejala de datos del padrón de habitantes en relación con los concejales/concejales del equipo de gobierno.

En concreto la consulta expone que una concejala de la oposición solicita:

- “1.- Las altas y bajas del padrón municipal durante el año 2021 especificando: DNI o NIE, dirección y fecha de alta o baja .
2.- El certificado de convivencia de las viviendas situadas en el municipio (...)e incluidos en la declaración de bienes de los concejales/as del equipo de gobierno donde se especifique: DNI o NIE, dirección y fecha de alta.
En ninguno de los dos casos se piden los nombres de las personas empadronadas.”*

Al respecto plantea la duda si debe facilitarse a la concejala la información del padrón solicitada en relación con los concejales y concejalas del equipo de gobierno.

Analizada la consulta, que se acompaña de la petición efectuada por la concejala, vista la normativa vigente aplicable, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, emito el siguiente dictamen:

Y

(...)

II

El artículo 4.1) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD)) define los 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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona ”* (artículo 4.1) RGPD).

En caso de que se plantea en la consulta la solicitud de la concejala especifica que en ningún caso se quiere acceder a los nombres y apellidos de las personas empadronadas, pero solicita respecto de éstas, el DNI o NIE, dirección y fecha de alta o baja. De acuerdo

con la definición del RGPD la información que se solicita, son datos personales sometidos al régimen del RGPD.

La comunicació d'aquestes dades és un tractament de dades personals, entès com a *“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”* (artículo 4.2 RGPD).

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, los apartados c) y e) disponen que el tratamiento será lícito si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”* y *“ el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento ”*, respectivamente.

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) y e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública 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 del accés públic a documents en poder de les autoritats públiques u organismes públics se regula en el nostre ordenament jurídic en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTC), que reconeix a les persones, a títol individual o en nombre i representació de una persona jurídica legalment constituïda, el dret d'accés a la informació pública, enteníent-se com 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 termes similars 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 els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

Por su parte, 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 esta ley”*.

En el caso que nos ocupa, en el que se plantea la consulta de una concejala a determinada documentación que consta en el Padrón municipal de habitante, resultan de aplicación las disposiciones que establece la legislación del 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).

III

Esta Autoridad ha tenido ocasión de analizar con anterioridad 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 29/2018 o CNS 2/2021, así como en los informes IAI 48/2019, IAI 2/2019 o IAI 3/2020 disponibles en la web apdcat.cat).

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

En el 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 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).

Ahora bien, esto no significa que ese derecho de los concejales sea un derecho absoluto. Si entra en conflicto con otros derechos habrá que 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 en 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 personales (artículo 18.4 CE).

Dado que el ejercicio del derecho de acceso de la concejala podría comportar una limitación del derecho fundamental a la protección de datos personales, 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 términos de la solicitud que ha presentado la concejala al Ayuntamiento, la finalidad pretendida, y si esta información es necesaria para alcanzar dicha finalidad o requiere una especial protección.

IV

En su solicitud la concejala pide información relativa al Padrón municipal de habitantes, en concreto *”.- Las altas y bajas del padrón municipal durante el año 2021 especificando: DNI o NIE, dirección y fecha de alta o baja. 2.- El certificado de convivencia de las viviendas situadas en el municipio (...) e incluidos en la declaración de bienes de los concejales/as del equipo de gobierno donde se especifique: DNI o NIE, dirección y fecha de alta”*.

Por tanto, se pide, por un lado las altas y bajas en el padrón municipal durante el año 2021 y por otro el certificado de convivencia de las viviendas situadas en el municipio que correspondan a los incluidos en la declaración de bienes de los concejales y concejalas del equipo de gobierno y respecto de éstos se indique el DNI o NIE, dirección y fecha de alta o baja.

El artículo 16.1 de la LRBRL define al Padrón municipal en los siguientes términos:

“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. (...)”.

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).

Apuntar que estas finalidades quedan claramente recogidas en la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, que define al Padrón municipal 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 han de inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad,

de acuerdo a los arts. 15 y 16 LBRL, 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 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 fichero de datos personales al que resulta de aplicación la normativa prevista en la LOPD.”

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios los siguientes datos: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, número del documento de identidad (o, por los extranjeros, la tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, y, finalmente, aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración de los censos electorales, siempre que se respeten los derechos fundamentales (artículo 16.2 LRBRL).

El artículo 17.1 de la LRBRL dispone que “ *la formación , mantenimiento , revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento , de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. (...).* ”

En relación con la expedición de certificados de empadronamiento, el artículo 61 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (RPDTTEL), aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, establece lo siguiente:

“Las certificaciones a que se refiere el artículo 53.1 del presente Reglamento serán expedidas por el Secretario del Ayuntamiento o funcionario en quien delegue, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 204 y 205 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. (...).”

Así pues, los Ayuntamientos son los encargados de gestionar el Padrón Municipal y expedir o emitir los correspondientes certificados a efectos de acreditar la residencia o domicilio habitual de las personas empadronadas en un domicilio.

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.”

Por otra parte, el artículo 16.3 de la LRBRL dispone lo siguiente:

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

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 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, citada)-, 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 de residencia o domicilio resulta relevante.

En línea con este criterio, por tanto, también se puede 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), (*“las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados”*), 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.

En caso de que nos ocupe, la Concejala no indica otros motivos que se puedan tener en consideración en la ponderación de derechos más allá del control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno que está implícita en su actuación como Concejala. En este sentido debe tenerse en consideración la necesidad propia de los concejales de una corporación municipal de estar debidamente informados para llevar a cabo su función de control de la actividad del equipo de gobierno.

El control de la gestión del Padrón, con el objetivo de comprobar su evolución, puede justificar el acceso de la concejala a determinada información sobre las variaciones ocurridas en el Padrón municipal. Ahora bien, a tal efecto, y de acuerdo con el principio de minimización, sería suficiente 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 la que se ha producido y el motivo al que responde.

La solicitante indica que no se solicita el nombre de las personas afectadas, pero en cualquier caso, solicita el número de DNI o NIE, la dirección y la fecha de alta o baja. Es decir, aunque no se solicite el nombre y apellidos, el dato relativo a la dirección o el núm. de DNI puede permitir identificar fácilmente a las personas afectadas.

Sin embargo, debe decirse que para esta finalidad de control de la evolución del Padrón sería suficiente que se facilitaran las altas y bajas de manera anónima (considerando 26 RGPD) sin indicar ni el nombre y apellidos, ni el número de DNI o la dirección de las personas empadronadas, ni ningún otro dato que permita relacionar la información con personas identificadas o identificables. Esta opción, que puede incluir las fechas de las altas y bajas, permitiría ya un primer nivel de control sobre la evolución del padrón municipal de habitantes.

Esto permitiría dar respuesta, en estos términos, al primer punto de la solicitud de información, en la medida en que en la información incluida en la consulta formulada a esta Autoridad no se han incluido otros elementos que permitan realizar una ponderación más precisa de la necesidad del acceso general a los datos de altas y bajas del Padrón municipal que pueda permitir la identificación de las personas afectadas. Esta identificación podría estar justificada, por ejemplo, en caso de que se quisiera comprobar que no se está produciendo ninguna irregularidad o fraude en la gestión de este registro en relación con determinadas altas o bajas.

En este sentido, en el punto segundo de la solicitud también se pide “ *El certificado de convivencia de las viviendas situadas en el municipio (...) e incluidos en la declaración de bienes de los concejales/as del equipo de gobierno donde se especifique: DNI o NIE, dirección y fecha de alta .*”.

En este caso ya no se trata de una solicitud referida al conjunto de la población que ha experimentado algún cambio de alta o baja en el Padrón, sino referida a un colectivo concreto como son los concejales que forman parte del equipo de gobierno. Esto pone de manifiesto que lo que se pretende hacer es un control, precisamente de la situación de los miembros del equipo de gobierno en lo que se refiere a su inscripción en el padrón municipal.

Es necesario recordar que, de acuerdo con la normativa vigente, el padrón municipal de habitantes constituye la base del censo electoral (artículo 16 LBRL y artículos 65 y 66 del RPDTL).

Si bien la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG) no establece la residencia en el municipio como un requisito para la elegibilidad en las elecciones municipales, desde el punto de vista de control político y de transparencia puede ser relevante acceder a esa información.

En la medida en que los datos personales que serán objeto de comunicación son referidos a los electos locales, dada la relevancia de esta información en relación con la transparencia de la actuación de los cargos públicos y su relación con el municipio y, dadas las expectativas de privacidad más limitadas que pueden tener las personas que ejercen cargos públicos, no resultaría proporcionado limitar el acceso a estos datos, que permiten tener conocimiento de la vinculación de un cargo electo con el municipio en el que ejerce su

cargo. Ahora bien, de acuerdo con el principio de minimización parece suficiente facilitar el nombre y apellidos de los concejales, sin indicar su número de DNI o NIE, ni su dirección.

En cambio, no resulta adecuada a la normativa de protección de datos la entrega de la información relativa a los certificados de convivencia de los concejales que se solicita. Los certificados de convivencia contienen información de todas las personas inscritas en un mismo domicilio (art. 8.1.1 de la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica 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). Por tanto, respecto de las viviendas declaradas por los concejales y concejalas que forman parte del equipo de gobierno, los certificados de convivencia contendrán información no sólo del concejal o concejala sino también de terceras personas empadronadas en ese domicilio. Facilitar esta información comporta una grave injerencia en el derecho a la protección de datos de estas personas que no estaría justificada por la finalidad del acceso.

Por tanto, se puede concluir que en el caso que nos ocupa, en el que más allá del control de la actuación municipal, no se han expuesto al formular la consulta otros motivos que puedan justificar una injerencia en aspectos de la privacidad de los cargos electos y de las personas con las que conviven que afectan de forma más intensa a su vida personal, no se considera adecuado a la normativa de protección de datos facilitar el acceso a los certificados de convivencia requeridos por la concejala municipal.

Conclusión

La normativa de protección de datos no impide el acceso de la concejala a la información sobre las altas y bajas del Padrón ocurridas en el período especificado, incluyendo la fecha de alta o baja, sin que, a la vista de lo expuesto en la consulta, resulte justificado incluir el nombre y apellidos, ni el número de DNI o la dirección de las personas empadronadas, ni ningún otro dato que permita relacionar la información con personas identificadas o identificables.

En cuanto a los concejales y concejalas del equipo de gobierno se pueden identificar con su nombre y apellidos indicando la fecha en que se ha producido el alta o baja, pero no sería ajustado a la normativa de protección de datos facilitar el acceso a los certificados de convivencia.

Barcelona, 20 de enero de 2022