



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000



La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de..., en escrito de 17 de diciembre de 2010, registrado de entrada en la Diputación el día 29 del mismo mes, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación la emisión de un Informe jurídico en relación con el ejercicio del derecho de acceso a los datos de carácter personal por parte de los concejales de la oposición –cuyas solicitudes, en contra de lo indicado en el propio escrito de petición, no se han adjuntado al escrito–, más concretamente, los recogidos en las altas y bajas registradas en el Padrón de Habitantes durante los dos últimos años.

La Sra. Alcaldesa ha facilitado a los ediles una relación numérica de dichos movimientos, obviando los datos de carácter personal, considerando el “principio de calidad” del art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), según el cual “no podrán utilizarse datos personales para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”. El grupo opositor, no obstante, insiste en su derecho de acceso a los restantes datos, en base a los arts. 23 de la Constitución Española (CE); 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 14 y ss. del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

**INFORME**

**Primero.-** El Ayuntamiento de... ya hizo, en 2007, una consulta a este Departamento en términos casi idénticos a la presente; el informe entonces emitido, amplio, detallado y despersonalizado, se da por reproducido, y puede ser consultado en la dirección electrónica [www.diputoledo.es/Asistencia\\_a\\_Municipios/INFORMES/ORGANIZACION\\_Y\\_FUNCIONAMIENTO/Informe\\_Marzo\\_2007/Alcance\\_del\\_Derecho\\_a\\_la\\_Información\\_de\\_Concejales](http://www.diputoledo.es/Asistencia_a_Municipios/INFORMES/ORGANIZACION_Y_FUNCIONAMIENTO/Informe_Marzo_2007/Alcance_del_Derecho_a_la_Información_de_Concejales).

Tampoco aporta el Ayuntamiento en esta ocasión información detallada, por lo que cabe suponer que los Concejales -de la oposición, aunque tal circunstancia no tenga mayor relevancia- han hecho su petición sin concretar qué datos y para qué finalidad específica la necesitan, aunque del tenor de los preceptos aludidos se deduce que se han referido a la genérica de controlar la acción de gobierno de la Corporación.

Así pues, se plantea, una vez más, la relación existente entre dos derechos fundamentales previstos en la Constitución, el de participación política (art. 23) y el derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4) que, como indica la STSJ Valencia de 1 de junio de 2005, no puede ser entendida en términos de conflicto y resuelta por la vía



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

de elección del derecho fundamental “prioritario”, sino por otra, interpretativa y superadora de la anterior, que permita armonizar o equilibrar ambos derechos sin menoscabar, en lo fundamental, el ejercicio de los mismos por sus titulares, que es el fin perseguido por la Sra. Alcaldesa, de acuerdo con lo manifestado en su escrito.

**Segundo.-** El art. 3, letra i), de la LOPD, define la cesión o comunicación de datos como “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado” Tal cesión debe sujetarse a lo dispuesto en el art. 11.1 de la norma, según el cual “los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relaciones con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”, consentimiento que no será preciso cuando la cesión está autorizada en una ley (art. 11.2. a). En términos similares se manifiesta el art. 53 LRBRL que, además, señala que los datos del padrón son confidenciales.

**Tercero.-** En este caso, la cesión de datos en ejercicio del derecho a la información de los miembros de la Corporación, sin necesidad del previo consentimiento del interesado, está autorizada en la LRBRL al reconocer al Pleno, integrado por todos los concejales, la función de “control y fiscalización de los órganos de gobierno” (art. 22.2.a). Y ello es así porque “la esencia de la petición de información está en el control natural de la acción de gobierno que deben realizar los concejales” (STS de 27 de junio de 1988).

Para la función política de control de la acción de gobierno municipal, el art. 77 LRBRL dispone 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”. Este derecho se regula en los arts. 14 a 16 ROF<sup>1</sup>, que donde se

---

<sup>1</sup> RD 2568/ 1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales ( ROF)

**Artículo 14.** 1. 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.

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la comisión de gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

**Artículo 15.** No obstante lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

especifica el modo en que deberá producirse la solicitud y otras particularidades relacionadas con la consulta. En particular, el apartado 3 del precepto señala que la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado, que podrá ser objeto del correspondiente recurso administrativo.

**Cuarto.-** El cumplimiento del fin relacionado con la función legítima del concejal previsto en la LRBRL de controlar la acción de gobierno, debe ponerse, a su vez, en relación con el principio de calidad de los datos del art. 4.2 LOPD, según el cual “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos (...)”

Para acotar la compatibilidad es preciso analizar los arts. 15 y 16 LRBRL<sup>2</sup> en los que se recoge el uso que se ha de dar a los datos del padrón: determinar la población del

---

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

**Artículo 16.**

1. La consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:

- a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros de la Corporación. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno.
- b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.
- d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

2. En el supuesto de entrega previsto en el apartado a) del número anterior, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión.

3. Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

<sup>2</sup> **LRBRL Artículo 15.** Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

**Artículo 16.** 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 inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

municipio (art. 15); constituir prueba acreditada de la residencia y el domicilio de cada vecino (art. 16.1); elaborar el censo electoral (art. 16.2.h) y servir para realizar estadísticas oficiales por el Estado o por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (art. 16.3). Hay que tener en cuenta, no obstante, que además del nombre y domicilio, en el padrón se recogen otros datos obligatorios, como edad, nivel de estudios, etc., que pueden ser utilizados para el cumplimiento de fines municipales compatibles con los principales. Por eso, para determinar la compatibilidad es imprescindible saber qué datos en concreto se desean obtener y con qué fines.

En el presente caso la información suministrada por la Sra. Alcaldesa a los concejales solicitantes ha consistido, al parecer, en comunicarles la cifra global de altas y bajas acaecidas en los dos últimos años, tal vez porque haya considerado –o temido– que pudiera darse a los restantes datos un uso incompatible con el propio del padrón. El escrito de la Sra. Alcaldesa no permite a la informante determinar con mayor precisión si, a su juicio, el uso de la información solicitada es compatible con la finalidad que la norma atribuye a los concejales de controlar y fiscalizar la acción de gobierno, pero para ilustrar el principio de calidad sirva el ejemplo siguiente: un uso incompatible con la finalidad del padrón del art. 4.2. LOPD, al que se ha referido la Sra. Alcaldesa en su escrito, sería utilizarlos, por ejemplo, para enviar una carta a los vecinos con el fin de felicitarles por su onomástica o por el nacimiento de un hijo, porque los datos fueron recogidos por el Ayuntamiento para fines municipales, tales como determinar la población del municipio,

---

a) Nombre y apellidos.

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

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

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.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

servir de prueba de la residencia y domicilio del vecino y elaborar el censo electoral, fundamentalmente.



**Quinto.-** En base a lo anterior, y para armonizar el derecho a la información del concejal con el de protección a los datos de carácter personal del vecino inscrito en el padrón de habitantes, es preciso tomar en consideración las pautas siguientes:

-Es imprescindible que en la petición de información efectuada por el concejal, cuando se refiera a datos de carácter personal, se determine la finalidad a la que se van a destinar los datos solicitados.

-No pueden utilizarse los datos del padrón para funciones distintas de las municipales.

-Debe facilitarse a los concejales el mínimo de datos necesario sobre el mínimo número de personas, siempre que permitan alcanzar la finalidad del acceso, que es controlar y fiscalizar la acción de gobierno.

-No procede pedir información genérica o indiscriminada que impida el normal funcionamiento de los servicios.

-El acceso a la información de los miembros de la Corporación debe regirse siempre por la obligación de reserva, tal como se dispone en el art. 16 ROF reproducido, que además impone un modo de actuación determinado.

-El cauce adecuado para el ejercicio del derecho a la información de los concejales es el de consulta a que se refiere el mencionado precepto.

**CONCLUSION:**

Permitir el acceso a los datos correspondientes al padrón municipal de habitantes a los concejales de la oposición para controlar la acción de gobierno municipal tendría amparo en la previsión contenida en los arts. 77 LRBRL y 14 y ss. del ROF.

El principio de calidad en la protección de datos exige que el uso que los concejales den a los datos obtenidos del padrón de habitantes sea compatible con los fines para los que se obtuvieron: determinar la población, constituir prueba de residencia y domicilio de los vecinos y servir para elaborar el censo electoral y estadísticas oficiales principalmente.

La utilización de los datos del padrón municipal por parte de los concejales para una finalidad incompatible con el control de los órganos de la Corporación, no tendría cobertura legal, dado que sería contraria al principio de finalidad.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndolo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 12 de enero de 2011