



**DICTAMEN Nº D23-017**

**DICTAMEN QUE SE EMITE SOBRE EL ACCESO POR UN CONCEJAL A INFORMACIÓN CONTENIDA EN UN EXPEDIENTE TRAMITADO PARA LA CONCESIÓN DE UNA AYUDA DE EMERGENCIA SOCIAL**

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** - Con fecha de 16 de octubre de 2023 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito del Ayuntamiento de Maruri-Jatabe en el que se manifiesta lo siguiente:

*“(...) ha tenido entrada en el registro municipal instancia presentada por un concejal de este Ayuntamiento, por la cual se solicita el expediente tramitado para la concesión de una ayuda de emergencia social a favor de una persona empadronada.*

*(...)*

*Ante las dudas que genera a esta Corporación (...) y a fin de no menoscabar ninguno de los derechos de todas las partes intervinientes o afectadas o, al menos, realizar una adecuada ponderación de los mismos, (...) les ruego sirvan informar sobre los siguientes extremos:*

*-Si la entrega de una copia del expediente a un concejal supone un acto de tratamiento o si, por el contrario, al ser este parte de la Corporación, se puede entender que no se ha producido cesión de datos.*

*-En el supuesto de que nos encontrásemos ante una cesión de datos a terceras personas, ésta podría realizarse o no, por tratarse de datos amparados por el régimen especial de protección previsto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679.*

*-En el caso de que el derecho a la intimidad de la persona afectada por el expediente prevaleciese sobre el derecho de un concejal a obtener información, podría permitirse el acceso si así lo autorizase la persona afectada?*

*-Y finalmente, podría sustituirse la cesión de la copia del expediente por la emisión de un informe por parte de la Trabajadora Social, en el cual se omitiese cualquier información sensible de la persona afectada?”*

**SEGUNDO.** - El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

*“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en*



*relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.*

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.

## CONSIDERACIONES

### I

El marco normativo actual en materia de protección de datos personales se contiene en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), directamente aplicable en los Estados miembros desde el 25 de mayo de 2018, y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en vigor desde el 7 de diciembre de 2018.

El RGPD define en su artículo 4.1 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 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”*.

En lo que se refiere al tratamiento de datos, éste se define en el artículo 4.2 del RGPD, como *“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”*.

Por tanto, en la medida que los datos personales sean objeto de tratamiento estarán obligados al cumplimiento de la normativa sobre protección de datos.

La consulta planteada por el Ayuntamiento de Maruri-Jatabe se refiere a la comunicación a un concejal de dicho Ayuntamiento, de los datos incluidos en un expediente tramitado para la concesión de una ayuda de emergencia social, teniendo en cuenta que dicho expediente puede contener información comprendida en las categorías especiales de datos o información vinculada a la situación de vulnerabilidad del solicitante: datos relativos a la salud, situación económica, relaciones familiares, etc.

Por tanto, la comunicación pretendida constituye a todos los efectos un tratamiento de datos personales sometido al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la normativa sobre protección de datos.

En el artículo 5 del RGPD se establecen los principios relativos al tratamiento de datos personales. De acuerdo con dichos principios, los datos deben ser tratados de manera lícita, leal y transparente. Así mismo, una vez recabados deben de aplicarse a finalidades



previamente determinadas, explícitas y legítimas, no pudiendo ulteriormente ser utilizados de manera incompatible con dichos fines. Además, el tratamiento de datos personales debe observar el principio de minimización de datos, debiendo ser estos adecuados, pertinentes y limitados al objetivo perseguido, aplicándose las medidas técnicas y organizativas que así lo garanticen.

## II

Como ya se ha señalado, la consulta planteada por el Ayuntamiento se refiere a la licitud de comunicar a un concejal los datos incluidos en los procedimientos de reconocimiento de la prestación de ayuda de emergencia social. En realidad, se trata de resolver la tensión existente entre dos derechos fundamentales, el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución y el derecho a la protección de datos personales reconocido en el artículo 18.4 de la Carta Magna.

### *“Artículo 23*

- 1. 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.*
- 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”*

Este derecho de participación política se refleja en la normativa local, concretamente en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Este precepto 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 obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

El último inciso del precepto permite afirmar que la Ley de bases del régimen local no prevé un acceso indiscriminado a la información municipal, sino que introduce un criterio de prudencia, tanto al enunciar el derecho, como al articular su procedimiento de ejercicio. A igual conclusión podemos llegar si analizamos el desarrollo que de dicho artículo se contiene en el 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), concretamente en los artículos 14 a 16. En el artículo 15 se establece la obligación de facilitar la información a los concejales cuando se trate de corporativos que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, y la información sea propia de las áreas correspondientes; también se obliga a ceder a los concejales 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 y, por último, aquella información que sea de libre acceso para los ciudadanos.

Al respecto, el Tribunal Supremo (entre otras STS 1541/2016, de 27 de junio) ha reconocido que el derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos que, con carácter básico, reconoce el artículo 77, es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones, así como para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1



de la Constitución. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que, en su caso, ostente el Concejal quien, en fin, debe responder civil y penalmente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo (artículo 78 LRBRL). Por eso la jurisprudencia ha examinado siempre con rigor los supuestos de limitación o restricción de este derecho (sentencias, entre otras muchas, de 9 de febrero de 1995, 27 de diciembre de 1994 y 24 de noviembre de 1993).

De acuerdo con dicho régimen jurídico el derecho de información de los concejales aparece estrecha y directamente relacionado con el desarrollo de su función, que en este caso se concreta en el control sobre el ejercicio de las competencias relacionadas con la gestión de las ayudas de emergencia social, competencia atribuida a los municipios en el artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Además, la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, regula los elementos que integran dicho Sistema, entre ellos las ayudas de emergencia social, atribuyendo la competencia para el reconocimiento y el control de las mismas al Ayuntamiento del municipio en el que esté empadronada y tenga su residencia efectiva la persona solicitante.

### III

Analizado el derecho a la participación política que asiste a los concejales, debemos profundizar en la afectación que el ejercicio de ese derecho plantea en nuestro caso al derecho fundamental a la protección de datos.

De acuerdo con el principio de licitud, lealtad y transparencia reconocido en el artículo 5.1 del RGPD, el tratamiento de los datos debe ser lícito, con lo cual debe poder incardinarse en alguna de las bases legitimadoras del tratamiento incluidas en el artículo 6 del RGPD.

Al respecto, debemos destacar que el RGPD establece en su artículo 6.1 los supuestos que legitiman el tratamiento de los datos.

*“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:*

- a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;*
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;*
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;*
- e) 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;*
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado*



*que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño”.*

La comunicación de datos realizada por el Ayuntamiento al concejal está amparada en la obligación de la Administración Local de facilitar al electo la información que precisa para la satisfacción de un interés público, como es el ejercicio de la participación política.

Sin embargo, en el caso como el que nos ocupa, en el que están afectadas categorías especiales de datos, hemos de acudir además a alguno de los supuestos que habilitan el tratamiento de estos datos y que se contienen en el artículo 9.2 del RGPD.

El apartado g) de este precepto dispone que el tratamiento de los datos es posible cuando *“el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado”.*

A nuestro juicio, el interés público esencial que legitima el tratamiento de datos sensibles es precisamente el ejercicio del derecho a la participación política, que como anteriormente se ha señalado, por el Tribunal Supremo se ha considerado esencial para el funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales. En este sentido, merece destacarse la Sentencia del TS de 10 de febrero de 2022 (EDJ 2022/507451), da respuesta a la cuestión planteada en la que entiende el Alto Tribunal que el derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales que materialmente reconocen los arts. 77 de la LRRL y 14 del ROF, no está condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el Pleno municipal

La finalidad de ese derecho de acceso a la información del concejal es el «normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales». Y, como se dice en la Sentencia del TS de 8 de noviembre de 1998, que ahora reitera el TS, «esa participación efectiva en la actuación pública se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos entre los que cabe destacar el derecho de fiscalización de la actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, obrantes en los servicios municipales, tanto para esa labor de control como para documentarse con vista a decisiones a adoptar en el futuro».

En este mismo sentido, una sentencia anterior, la Sentencia del TS de 28 de mayo de 1997, afirmaba expresamente que si bien la Ley vincula el derecho de acceso a la información por parte de los Concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función, ni ésta se limita «al estudio de los asuntos que figuren en el orden del día de los órganos de gobierno ni desde luego es ajena a la misma el examen de la documentación que considere precisa para preparar sus intervenciones o procurar que se introduzcan nuevas cuestiones a debate».

De la lectura de las sentencias citadas se infiere con claridad el carácter de interés público esencial que se atribuye al derecho a la información que asiste a los concejales, siendo por tanto una base legitimadora incluso para el tratamiento de categorías especiales de datos.



#### IV

Una vez expuesta la base legitimadora del tratamiento de los datos obrantes en un procedimiento de ayudas de emergencia social para atender la petición formulada por un concejal, ha de recordarse de nuevo que la Ley de bases del régimen local no prevé, un acceso indiscriminado a la información municipal.

Además del principio de licitud ya analizado, es de aplicación al tratamiento de datos sometido a consulta el principio de minimización de datos, en cuya virtud los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

Este principio exige la consecución de un equilibrio entre la finalidad pretendida por el peticionario y la información necesaria para la consecución de ese propósito. Será el responsable del tratamiento quien, a la vista de la información obrante en el concreto expediente, determine hasta qué datos alcanza la habilitación que asiste al corporativo, de tal modo que, en algunos casos pueda ser necesario disociar determinadas informaciones.

Plantea el Ayuntamiento consultante la cuestión de si –“en el caso de que el derecho a la intimidad de la persona afectada por el expediente prevaleciera sobre el derecho de un concejal a obtener información, podría permitirse el acceso si así lo autorizase la persona afectada”.

Para responder a esta cuestión debe recordarse que el RGPD define el consentimiento del interesado como *“toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen”*.

Si bien, con carácter general la relación de desequilibrio existente entre la Administración y los ciudadanos hace difícil que el consentimiento cumpla su requisito de declaración de voluntad libre, más aún en supuestos como el que nos ocupa, en el que la relación se encuentra aún más vencida hacia el lado de la Administración, dada la situación de vulnerabilidad de los afectados. Todo ello dificulta que el consentimiento del afectado pueda erigirse en base legitimadora del tratamiento.

Por último, plantea el Ayuntamiento la posibilidad de atender la petición del concejal a través de la entrega de un informe elaborado por la trabajadora social que sustituya a la copia del expediente. A nuestro juicio esta posibilidad no es contraria a la normativa de protección de datos siempre y cuando permita al Concejal solicitante el desarrollo de sus funciones, y cumpla con las mismas limitaciones que el cumplimiento del principio de minimización establece a la hora de permitir el acceso al expediente administrativo.

En definitiva, en el presente caso, atendiendo a las consideraciones jurídicas anteriormente formuladas y si no fuera suficiente la información disociada o el informe de la trabajadora social, se deberá permitir el acceso al peticionario, pero tratando los datos estrictamente necesarios para la finalidad pretendida, evitando así intromisiones ilegítimas en el derecho a la privacidad de las personas.

En Vitoria-Gasteiz, a 7 de noviembre de 2023