



ANNEX 13

PDIN05. Padró Municipal

1. Introducció

L'Administració Pública i, en conseqüència, l'Ajuntament, és una gran font d'informació, motiu pel qual particulars, empreses i altres organismes acostumen a formular-li sol·licituds de tot tipus de dades. D'entre aquestes sol·licituds, un dels fitxers municipals més demandats és el Padró Municipal d'Habitants (en endavant, PMH).

El règim jurídic que regula l'ús del Padró i el sistema de tractament de les dades que s'hi enregistren és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL, en endavant), modificada per la Llei 4/1996, de 10 de gener, i per la Llei Orgànica 14/2003, definint-ho a l'article 16.1. com "el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio", normativa que ha de considerar-se com la disposició de creació del fitxer.

Així, de la LRBRL es dedueix que la finalitat per a la que serveixen les dades del PMH és per a la constitució de la població del municipi (article 15.2), l'adquisició de la condició de veí (article 15.3 i 4) i l'acreditació de la residència en el municipi i del domicili habitual del mateix (article 16.1).

Per l'efectivitat del compliment d'aquestes finalitats s'estableix l'obligació d'inscripció per part de qui resideix habitualment en un municipi, el que suposa una excepció al principi del consentiment previ del ciutadà per legitimar el tractament de les seves dades, contingut en l'article 6.1 de la Llei Orgànica de Protecció de Dades (en endavant, LOPD). Aquesta excepció es fonamenta en allò establert a l'article 6.2 que permet el tractament incontestat de les dades per part de les Administracions Públiques "para el ejercicio de sus funciones (...) en el ámbito de sus competencias".

Queda palès, doncs, que el PMH és un fitxer municipal de vital importància, a través del qual es canalitzen els tractaments dels diferents serveis municipals (Gestió Tributària, Benestar Social, Policia Local, Alcaldia, etc.). No és casualitat, per tant, que la majoria dels expedients sancionadors sobre corporacions locals estiguin relacionats amb aquest fitxer, donat que es tendeix a utilitzar-ho per a finalitats incompatibles amb aquelles que vénen definides per la legislació que regula el seu ús.

És per tot això que és objectiu principal d'aquest document identificar els principals criteris que regeixen la privacitat i l'ús del PMH sobre la base dels diferents punts que integren la present Instrucció, els quals s'estructuren de la següent manera:

- Anàlisi dels principis de protecció de dades aplicats al Padró, on s'estudia la base jurídica que conforma el marc de referència, així com aspectes pràctics vinculats a l'ús del PMH.
- Exercici dels drets aplicats als particulars que volen accedir a les dades padronals.



- Estudi sobre les Certificacions i Volants d'Empadronament expedits pel propi Ajuntament en virtut de les seves competències.
- Descripció de les mesures de seguretat que s'han d'aplicar al Padró amb l'entrada en vigor del *Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal* (en endavant, RLOPD).
- Resum sobre els principals criteris que regeixen la privacitat i l'ús del PMH, amb la finalitat de què es coneguin els aspectes claus resumits en matèria de Territori i Població.
- Annex sobre diferents casos legítims de tractaments de dades del Padró per part d'ens locals que integren l'Administració Pública.

Forma també part dels objectius d'aquesta Instrucció identificar els diferents escenaris pràctics que donen resposta i/o solucions a necessitats actuals d'ús del Padró. A la vegada es vol donar a conèixer el lligam existent entre el Padró i les Sentències, Informes Jurídics, Recomanacions i/o Procediments Sancionadors i les seves Resolucions que les diferents autoritats de control han publicat per entendre com s'interpreten els principis, garanties i drets que estableix la LOPD com a normativa bàsica, i de transposició comunitària, que conforma el marc jurídic de referència a Espanya.

Tot això, però, sense perjudici de què la present Instrucció no té caràcter normatiu, doncs amb independència d'estar basada en els documents complementaris publicats pels diferents organismes reguladors en matèria de protecció de dades, la competència legal per proposar l'aprovació de les instruccions tècniques per a la gestió dels padrons municipals correspon al Consell d'Empadronament com a òrgan col·legiat de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i els Ens locals en matèria padronal.

La base legal utilitzada per desenvolupar la present Instrucció, així com els diferents documents jurídics que despleguen la interpretació de la normativa bàsica, són:

- Normativa bàsica:
 - Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell de 24 d'octubre de 1995 relativa a la protecció de les persones físiques en el que respecta al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades.
 - *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal.*
 - *Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.*
 - Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, modificada per la Llei 4/1996, de 10 de gener i per la Llei Orgànica 14/2003.
 - Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.



- Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària.
- Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, reguladora de les Forces i Cossos de Seguretat.
- Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana.
- Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- *Ley 13/1986, de 14 de abril de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.*
- Llei 12/1989, de 9 de maig, de la Funció Estadística Pública.
- Llei 23/1998, d'estadística de Catalunya.
- Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.
- Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Espanyol.
- Llei 9/93 del Patrimoni cultural català.
- 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.
- *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*
- Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial dels Ens Locals i el Reial Decret 2612/1996, de 20 de desembre, que el modifica.
- Reial Decret 33/1986, de 10 de gener, pel que s'aprova el Reglament de Règim Disciplinari dels Funcionaris de l'Administració de l'Estat.
- Reial Decret 424/2005, de 15 d'abril, pel que s'aprova el Reglament sobre les condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, el servei universal i la protecció dels usuaris.
- Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic dels Ens Locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre.
- Llei 11/2007, de 22 de juny, d'Accés Electrònic dels Ciutadans als Serveis Públics.
- Codi Civil.
- Codi Penal.
- *Constitución Española.*



- Documents jurídics:



- **Recomanacions:**

- *Recomendación 1/2004, de 14 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre la utilización y tratamiento de datos del Padrón Municipal por los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma.*

- **Instruccions:**

- *Instrucciones técnicas sobre cesión de datos del Padrón.*

- **Informes:**

- *Informe de l'any 2000 de la Agencia Española de Protección de Datos de Tratamiento y cesión de los datos contenidos en el Padrón Municipal de Habitantes.*
- *Informe de l'any 2001 de la Agencia Española de Protección de Datos de Censo de Población de las Administraciones Públicas y cesiones de datos del Padrón.*
- *Informe de l'any 2001 de la Agencia Española de Protección de Datos de Acceso a los datos del Padrón por concejales de las corporaciones locales.*
- *Informe Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos de Acceso al Padrón por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Informe 211/2004.*
- *Informe Jurídico 174/2005 de la Agencia Española de Protección de Datos de Cesión de datos del Padrón entre diferentes Administraciones.*

- **Sentències:**

- *Sentència del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de novembre.*
- *Sentència del Tribunal Suprem de 12 de novembre de 1996.*
- *Sentència del Tribunal Constitucional de 30 de novembre de 2000.*
- *Sentència de 14 de juny de 2002 de l'Audiència Nacional.*
- *Sentència de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 12 d'abril de 2002.*
- *Sentència de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de la Audiencia Nacional de 21 d'abril de 2004.*
- *Sentència de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 19 de maig de 2004.*

- **Procediments sancionadors:**

- *PS AAPP/00039/2002 R/00236/2003.*
- *PS AAPP/00004/2003 R/00427/2003.*



- PS AAPP/00001/2002 R/00126/2003.
- PS AAPP/00005/2003 R/00438/2003.
- PS AAPP/00006/2003 R/00257/2003134.
- PS AAPP/00008/2003 R/00516/2003.
- PS AAPP/00011/2003 R/00559/2003135.

- **Articles de protecció de dades.**

2. Anàlisi dels principis de protecció de dades aplicats al Padró Municipal

D'entre els principis de protecció de dades que la llei enumera als articles del 4 al 12 com aquells que han d'estar presents en les tres fases en què es pot dividir el tractament de les dades (captació, tractament i cessió), tot seguit s'avaluen aquells més importants en relació amb el fitxer del Padró Municipal.

2.1. PRINCIPI DE QUALITAT DE LES DADES

Per avaluar l'adequació del principi de qualitat de les dades al fitxer del Padró Municipal caldrà avaluar, de manera detallada, l'article 4 de la LOPD.

2.1.1 Adequació, pertinència i no excessivitat

En el primer punt de l'article es fa referència a què les dades recollides i sotmeses a tractament han de ser "adecuadas, pertinentes y no excesivas en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido". Davant aquesta situació, s'ha de prendre com a base el que es determina per via reglamentària, tant per l'article 16.2 de la LRBRL, com per l'article 57.2 del Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial dels Ens Locals (i el Reial Decret 2612/1996, de 20 de desembre, que el modifica), en els quals s'especifica que la informació que ha de contenir el Padró respecte les dades personals dels veïns són:

- De manera obligatòria:
 - Nom i cognoms.
 - Sexe.
 - Domicili habitual.
 - Nacionalitat.
 - Lloc i data de naixement.
 - Número de Document Nacional d'Identitat o del document que el substitueixi (estrangers).
 - Certificat o títol escolar o acadèmic.



- Quantes dades addicionals puguin ser necessàries per a l'elaboració del cens electoral¹, sempre que es respectin els drets fonamentals reconeguts a la Constitució.
- De manera optativa:
 - Designació de les persones que puguin representar a cada veí davant l'Administració municipal a efectes padronals.
 - Número de telèfon.

Vist que les dades que formen part del Padró vénen imposades per llei, es pot afirmar l'adequació, la pertinència i la no excessivitat d'aquestes, el que legitima la seva automatització.

2.1.2 Finalitats incompatibles

Seguint amb l'anàlisi, el segon punt de l'article cita la necessitat de què s'acompleixi amb què les dades de caràcter personal objecte de tractament "no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos", el que té per objecte determinar la finalitat legítima i explícita per a la que es recullen les dades, així com analitzar si poden existir finalitats compatibles amb el tractament inicial.

Abans de continuar, convé citar que el terme "finalidad incompatible" ha sigut tractat per l'Audiència Nacional mitjançant la Sentència de 14 de juny de 2002, assenyalant que:

"La Sala entiende, con la Agencia de Protección de Datos, que la interpretación del término <<incompatibles>> debe realizarse de forma sistemática poniendo en relación dicha expresión con el principio de autodeterminación que inspira la ley. Pues una interpretación amplia del término <<incompatibles>> sin tener en cuenta dicho principio lo vaciaría de contenido. Principio que implica que el afectado conozca o pueda conocer, mediante el empleo de una diligencia razonable, que los datos por él facilitados van a ser empleados en consonancia con los fines para los que los facilita."

En referència a tal precepte, de la doctrina es desprenen altres interpretacions tals com "fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención", no podent-se considerar il·legítimes les finalitats dels tractaments als que l'Ajuntament sotmet les dades en els termes previstos tot seguit:

- Determinar la població del municipi (article 15 de la LRBRL).
- Constituir prova de la residència i el domicili de cada veí (article 16.1 LRBRL).
- Elaborar el cens electoral (article 16.2.h LRBRL).
- Realitzar estadístiques oficials per l'Estat o per les Comunitats Autònomes amb competència en la matèria (article 16.3 LRBRL).

¹ Així podran formar part el districte, la secció i la mesa electoral (RD 1799/2003, de 26 de desembre).



A la vista d'això, convé també recalcar el disposat al 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, on s'estableix:

- Que “el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns” (art. 66.1).
- Que “els ens locals tenen competències en els àmbits de (...) la gestió territorial (...)” (art. 66.2).

Juntament a les finalitats originals citades anteriorment, el Padró té una important finalitat instrumental d'altres competències i, en aquest sentit, permet segons es cita a la Disposició Addicional segona de la LOPD, que “la comunicació entre los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas”, constituint-se com a exemples d'aquesta manifestació de finalitats instrumentals, tant l'assistència a persones grans com l'elaboració de polítiques municipals (en matèries d'educació, habitatge, ocupació, salut, urbanisme, etc.) entre d'altres.

A títol d'exemple, argumenta la *Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid* (APDCM, en endavant) en la Recomanació 1/2004 que:

“(...) podría existir la posibilidad por motivos sociales o de salud, de realizar un servicio gratuito telefónico de asistencia domiciliaria a personas mayores de 65 años, para lo que es necesario acceder y utilizar aparte del nombre, apellidos y domicilio, el dato de edad y ello con el objeto y finalidad de determinar en concreto los vecinos a los que se les va a facilitar la prestación de dicho servicio.”

I continua dient:

“(...) una interpretación contraria al tratamiento de la edad imposibilitaría la prestación de dicho servicio, aunque se trate de una competencia municipal –artículo 25.2i) i k) LRBRL.”

No obstant això, i derivat de la tipologia de dades que obligatòriament es contenen en el Padró, l'Agència argumenta que:

“(...) hay que entender que pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales, permitirán utilizar los datos padronales. Tal es el caso del ejercicio de las competencias legalmente reconocidas a los Ayuntamientos en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.”

Per tant, es conclou dient:

“(...) se entiende que, la utilización de aquellos datos del Padrón Municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal, es una finalidad compatible con el uso principal del Padrón.”



Constitueixen, en canvi, supòsits de tractaments incompatibles els següents:

- L'enviament de publicitat d'alguna empresa privada.
- Felicitar als veïns en campanya de Nadal, per publicacions de llibres i/o per majoria d'edat/centenaris.
- Condol per defuncions.

Si bé és prou clar que l'ús de les dades padronals ha de ser únicament limitat a les finalitats pròpies de les gestions administratives en els termes que s'han definit fins ara en aquest punt, no essent possible l'ús de les mateixes per comunicar-se amb la ciutadania per finalitats que divergeixin de les pròpies del Padró, cal remarcar, a títol d'exemple, dos Procediments Sancionadors (en endavant, PS) que va emetre la *Agencia Española de Protección de Datos* (AEPD o l'Agència, en endavant) l'any 2002 i 2003.

En primer lloc, el PS AAPP/00039/2002 R/00236/2003 es basa en què un conseller del grup municipal de l'Ajuntament de Catarroja posa de manifest que l'Alcalde del municipi envia cartes als veïns de la localitat quan arriben a la majoria d'edat. Davant aquesta situació, resol l'Agència declarant que l'Ajuntament ha infringit el disposat a l'article 4.2 de la LOPD, el que suposa una infracció greu.

En segon lloc, el PS AAPP/00004/2003 R/00427/2003, quant al deure de secret, es basa en una afectada que manifesta que l'Ajuntament de Huelva ha facilitat, mitjançant l'extracció de la informació del Padró Municipal, a l'Associació de Pares i Mares, informació relativa a les seves dades padronals, així com informació sobre la concessió d'una prestació econòmica atorgada per l'Ajuntament al seu marit. Davant el fet particular, l'Agència declara en la seva resolució que l'Ajuntament ha infringit el disposat a l'article 10 de la LOPD, el que suposa una infracció lleu.

Encara que sembla prou clara la posició de l'Agència al respecte, cal remarcar que existeixen disparitats de criteris fonamentats en la Sentència de la *Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de la Audiencia Nacional* de 21 d'abril de 2004, la qual anul·la una Resolució del Director de l'AEPD de data 10 d'abril de 2002. En aquesta resolució l'Agència declarava que l'Ajuntament de Sabadell havia infringit el disposat a l'article 4.2 de la LOPD, doncs havia tractat dades del Padró per a finalitats incompatibles, el que suposava, segons l'AEPD, una conducta tipificada a l'article 44.3d) com infracció greu del text legal referit.

A títol de síntesi, els fets es basaven en la remissió, per part de l'Alcalde, d'una carta als veïns empadronats al municipi, que havien nascut a Lorca, informant-los que durant la Setmana Santa havia visitat Lorca arrel d'una invitació del seu Alcalde al que recíprocament havia convidat a visitar Sabadell, coincidint amb el 50è. Aniversari de la "Romería de la Virgen de la Fuensanta".

Atès que la part recurrent va argumentar que "(...) constituye la realización de una determinada actividad pública de hermanamiento entre dos ciudades, invitándoles a participar en dicho proceso como política de integración y cohesión social (...)", la Sala, mitjançant la citada Sentència, va entendre que l'acció era una competència municipal emparant-se en els articles 25.2.k., 69.1, 25.b) i 2.1.b) de la LRBRL, resolent que no s'havia vulnerat l'article 4.2 de la LOPD al que l'Agència feia referència perquè les dades no s'havien utilitzat per a finalitats incompatibles.



Per acabar, tant de les citades Sentències com dels criteris fonamentats en la Sentència de 21 d'abril, es desprèn la necessitat de què cada cas sigui avaluat de manera individual, no podent-se emparar en fonaments legals generals.

2.1.3 Exactitud, veracitat i actualitat

El tercer punt consisteix en la necessitat de què les dades de caràcter personal del Padró siguin "exactas y puestas al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado".

Per tal de donar acompliment a aquest principi, s'han de dur a terme accions que afecten clarament a dues parts:

- Al propi interessat, que té el dret de rectificar les seves dades segons se li reconeix a l'article 16 de la LOPD, sense perjudici de què "todos los vecinos deben comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el Padrón Municipal con carácter obligatorio" regulat a l'article 68 del RD 1690/1986.
- A l'Administració, en particular a la General de l'Estat i als propis Ajuntaments, doncs l'article 17.1 de la LRBRL disposa que "la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado", afegint que "remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón Municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente", el que articula, respectivament, les obligacions dels citats organismes.

D'una banda, per part de les obligacions de l'Administració General de l'Estat, s'atribueix, en concret, la derivada de l'article 63 del Reial Decret 2612/1996, de 20 de desembre, pel que es modifica el Reglament de Població i Demarcació Territorial dels Ens Locals (en endavant, RPDTEL²), especificant a tal efecte que la remesa de dades haurà d'ésser efectuada per:

- "Las Oficinas del Registro Civil en cuanto a nacimientos, defunciones y cambios de nombre, de apellidos, de sexo y de nacionalidad, con las limitaciones que imponga su legislación específica.
- Por el Ministerio del Interior en cuanto a expediciones de documentos nacionales de identidad y de tarjetas de residencias.
- Por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes en cuanto a titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca.
- En los casos de las Oficinas de Registro Civil y del Ministerio del Interior, la remisión de los datos deberá efectuarse mensualmente".

² Aprovat pel Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol



També, dins aquesta contribució d'actualització de dades, resulten importants les actuacions del propi Institut Nacional d'Estadística (com a canalitzador de comunicacions entre els ens citats i com a organisme encarregat de comprovar els possibles errors i duplicitats) així com l'Oficina del Cens Electoral (com a coordinadora entre el cens electoral i el Padró).

D'altra banda, correspon als Ajuntaments remetre a l'INE les dades dels seus respectius padrons "a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios" segons cita literalment l'article 17.3 de la LRBRL i que ha d'acomplir-se amb una periodicitat mensual. A la vegada, se'ls imposa l'obligació de remetre informació a l'Oficina del Cens Electoral (article 65 del RPDETEL) amb periodicitat mensual, així com les discrepàncies identificades als altres Ajuntaments amb la finalitat de què es produeixin les oportunes modificacions (article 66 del RPDETEL).

Prenent de base el text legal referit, i fent esmena al que es disposa a:

- L'article 62.1 davant el fet que "los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad".
- L'article 69.2 davant el fet que "siempre que se produzcan actualizaciones el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar a dicho Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan".
- L'article 69.3 davant el fet que "la notificación a los vecinos del contenido de sus datos padronales se efectuará por el Ayuntamiento de manera que todo vecino tenga la oportunidad de conocer la información que lo concierna al menos una vez cada cinco años".
- La introducció del RD 2612/1996 davant el fet que "(...) se ha considerado importante que los ciudadanos estén informados de su situación en el registro padronal, especialmente cuando las variaciones de dicha situación pueden deberse a informaciones que no ha comunicado el propio vecino (...) se establece el deber de poner en conocimiento de éstos cuantas actualizaciones de sus datos se lleven a cabo por los Ayuntamientos".

es poden veure clarament les obligacions a les que estan sotmesos els Ajuntaments.

A títol de conclusió, ateses les referències legals esmentades, es pot afirmar que tant per part de l'Administració com per part del propi interessat, el principi d'actualitat i d'exactitud s'acompleixen com a norma general.

2.1.4 Cancel·lació quan deixin de ser necessàries

Aquest precepte del principi de qualitat de les dades es refereix que "los datos serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados", sense que puguin ésser conservats "durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados".

Les dades del Padró, a l'igual que les de qualsevol altre fitxer municipal, estan sotmeses a un tractament legítim envers unes finalitats contemplades per via reglamentària, no obstant, abans d'ésser suprimides passen per un estat de bloqueig. Aquest estat és el referit per l'article 16.3 de



la LOPD quan cita que “darà lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente, a disposición de las administraciones públicas, jueces y tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión”.

Com a norma general, l'estat de bloqueig donarà lloc, una vegada passat el termini de prescripció, segons la disposició legal que el legitimi, a la supressió de les mateixes, essent doncs destruïdes de forma que resulti impossible la seva recuperació. No obstant això, aquesta previsió s'hauria de completar amb el que disposa l'apartat cinquè del mateix precepte, en el que s'imposa l'obligació de conservar les dades durant “los plazos previstos en las disposiciones aplicables o, en su caso, en las relaciones contractuales entre la persona o entidad responsable del tratamiento y el interesado”.

En el cas, per exemple, de produir-se un canvi d'empadronament en un altre municipi o, fins i tot, una defunció, es planteja la dificultat de trobar normes que disposin terminis concrets, el que obliga a realitzar un exercici de cerca de terminis raonables de bloqueig sobre la base dels possibles usos que puguin ser necessaris.

Respecte a la cancel·lació de les dades del Padró, cal dir que el fet que els ciutadans puguin sol·licitar a les administracions municipals l'expedició de certificats de tot el seu historial d'empadronament fa que les dades padronals hagin de ser conservades durant tota la vida del ciutadà, motiu que impossibilita la seva cancel·lació.

D'igual manera, quan un ciutadà empadronat mor la cancel·lació de les dades perd el seu sentit, essent impossible l'exercici del dret degut al seu caràcter personalíssim. I, en aquest moment, tampoc podran cancel·lar-se o destruir-se les dades, donat que el Padró passa a formar part del Patrimoni Documental (Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Espanyol i Llei 9/93 del Patrimoni cultural català).

Per acabar, cal citar el procediment PS AAPP/00001/2002 R/00126/2003 en què l'Agència, després de la inspecció motivada perquè en els mitjans de comunicació va aparèixer una informació respecte de la possible utilització, per part de la Policia Municipal de Écija, d'expedients sobre dades policials que poguessin afectar a les derogades legislacions de *vagos y maleantes y de peligrosidad social*, declara que s'ha infringit el disposat a l'article 4.5 de la LOPD (en relació al 22.4 del mateix text) tipificant, la infracció, com a greu.

2.2. DRET D'INFORMACIÓ EN LA RECOLLIDA DE DADES

L'obligació de totes les persones que viuen a Espanya d'inscriure's en el Padró, de conformitat amb l'article 15 de la LRBRL, així com la gestió informàtica, segons l'article 17.1 del mateix text legal, de la informació padronal, suposa una recollida i tractament automatitzat de les dades de caràcter personal de cadascun dels veïns que viuen en un municipi.

Tal com s'especifica amb exhaustivitat al procediment [PDPR05 Captació de dades](#), és necessari que prèviament a la recollida i al tractament automatitzat de les dades, s'acompleixi un dels principis bàsics de la protecció de dades: el dret d'informació. L'acompliment d'aquest precepte implica que s'informi, tal com indica l'article 5 de la LOPD, de “modo expreso, preciso e inequívoco:



- De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
- Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
- De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
- De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.”

Respecte a l'obligació d'informar “del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas”, cal dir que el seu abast pràctic tindrà aplicació només en els casos en què es recullin més dades de les obligatòries per dur a terme la finalitat del tractament.

Així, tal com enumera el primer apartat de la Recomanació 1/2004 de la APDCM, s'haurà d'informar de les finalitats del tractament:

“(…) como serán la de hacer prueba de la residencia y del domicilio, la de elaborar el censo electoral, así como la de atender al ejercicio de las competencias municipales compatibles con estas finalidades.”

I també s'haurà d'informar respecte a què:

“(…) los datos del Padrón Municipal podrán ser cedidos a terceros cuando venga previsto específicamente en la ley, o cuando la cesión se realice a otras Administraciones públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias, pero exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean relevantes.”

Un cop vistos els criteris que regeixen l'ús del PMH, en termes del dret d'informació previ a la recollida de les dades, cal formalitzar, des de la vessant pràctica, la llegenda que s'escriurà, a peu de pàgina, en els formularis del Padró, per informar a l'interessat de les finalitats i tractaments als que es sotmetrà (entre altres) la informació que se sol·licita.

Partint de la base de tot el que s'ha exposat i encara que la redacció pot variar per adaptar-se a la línia d'estil seguida pel consistori, pel cas exclusiu del Padró, es remarquen dues parts importants per tal de poder aplicar correctament l'article: la finalitat i els destinataris de la informació.

Pel que fa a la finalitat es podria indicar:

“(…) tiene como finalidad la de constituir prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, elaborar el censo electoral, dar cumplimiento de la función estadística pública, así como atender al ejercicio de las competencias municipales compatibles con estas finalidades (...).”

Pel que fa als possibles destinataris, es pot redactar un paràgraf similar al següent, amb la peculiaritat de no ser necessari identificar nominalment a cadascun dels tercers als que es pot cedir la informació, essent suficient fer una referència genèrica de la següent manera:



“(…) los terceros cuyas cesiones estén autorizadas por ley o a las administraciones públicas para el ejercicio de sus competencias (…).”

Finalment, cal comentar una de les polèmiques més importants relacionades amb la consulta, la relativa a si la Disposició Addicional Setena de la LRBRL, en la seva redacció donada per la Llei Orgànica 14/2003, exigeix informar als afectats de l'accés realitzat, en relació amb les seves dades d'inscripció padronal, per part de la Direcció General de la Policia, així com dels possibles destinataris de la informació en compliment del citat article 5. En aquest sentit, encara que s'entra en més detall més endavant, l'AEPD va donar la solució argumentant que s'està sota l'empara d'una de les excepcions que contempla l'article 5 i que afecta de manera especial al Padró Municipal, com ho és la referida a què “no será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior cuando expresamente una Ley lo prevea (…).”

Així, tot i tractant-se d'una excepció que ha motivat diversos informes de l'Agència, es matisa que s'haurà d'aplicar sempre que la cessió aparegui recollida de forma expressa en una norma amb rang de Llei, però no en aquells supòsits en què la Llei simplement “autorice” o “habilite” la cessió sense recollir-la de manera expressa i taxativa en el seu articulat.

Convé abans de finalitzar aquest punt citar la referència i contingut del procediment, i la seva resolució, iniciat per l'Agència l'any 2003, amb número AAPP/00005/2003 R/00438/2003 en què després d'haver rebut un escrit manifestant-se que l'Institut Municipal d'Hisenda de Barcelona recaptava dades, a la pàgina web, de caràcter personal i sense donar cap informació envers als drets dels ciutadans contemplats a l'article 5 de la LOPD, l'Agència va declarar que el citat Institut havia infringit el disposat a la llei, suposant una infracció lleu.

2.3. CONSENTIMENT DE L'AFECTAT PEL TRACTAMENT

El consentiment per dur a terme un tractament de dades personals està regulat a l'article 6 de la LOPD. En particular, el seu apartat primer determina que “el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa”. Sense voler entrar en el tipus de consentiment ni en la forma de com obtenir la prova de manera fefaent, per part del Responsable dels Fitxers, del consentiment, doncs això és objecte d'anàlisi al procediment [PDPR05 Captació de dades](#), sí cal atendre el que cita l'Agència de la Comunitat de Madrid a la seva Recomanació 1/2004, tot dient literalment que:

“Para el tratamiento automatizado de los datos del Padrón Municipal por el Ayuntamiento no será necesario el consentimiento de los vecinos, dado que la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón, es una competencia específica de los Ayuntamientos que constituye el ejercicio de una función administrativa pública y que habilita este tratamiento (artículo 17.1 LRBRL).”

A la vista de què és clar que el tractament a què s'han de sotmetre les dades està regulat com un exercici d'una funció administrativa, aleshores es pot afirmar que les dades contingudes en el Padró Municipal estan exceptuades de l'obligació de la sol·licitud del consentiment i, en conseqüència, sota l'empara de la legislació de protecció de dades, en especial, de l'apartat segon de l'article 6 on s'especifica que “No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias (…).”



No obstant cal remarcar que aquesta excepció pot veure's anul·lada davant de casos habituals tals com els enumerats a continuació:

- El fet d'utilitzar les dades per a finalitats que no es refereixin a les competències de l'Ajuntament en particular, el que podria denominar-se com un excés de finalitat o una desviació de poder. A fil d'això, cal recordar el que l'AEPD citava al seu informe jurídic del 2001 tot indicant que s'haurà d'informar "desfavorablemente supuestos de utilización de los datos del Padrón Municipal de Habitantes por parte de miembros de una corporación (incluido el Alcalde) para la remisión de cartas salutorias a determinados residentes en el municipio". Més endavant, en aquesta Instrucció, s'estudiaran i s'enumeraran casos particulars d'usos del Padró per a finalitats incompatibles.
- El fet de tractar-se més dades de les que són estrictament necessàries per tal de dur a terme la competència atribuïda i, en conseqüència, incórrer en la violació del principi de qualitat de les dades, atès que ens trobem davant de casos en què les dades no són "adecuadas, pertinentes y no excesivas" en relació amb "el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido" tal com remarca l'article 4.1 de la LOPD.

Finalment, convé matisar que si bé el tractament per part de l'Ajuntament està exempt del consentiment, cita l'APDCM que:

"(...) cuando los datos del Padrón Municipal pretendan ser comunicados o cedidos a terceros, la regla general será la prevista en el artículo 11.1 de la LOPD que implica la necesidad del consentimiento, salvo que se produzca alguna de las excepciones legales (...)."

2.4. PRINCIPI DE SEURETAT

En relació amb aquest principi, el fet de tractar dades de caràcter personal contingudes al Padró Municipal, obliga al Responsable dels Fitxers (l'Alcalde) a "adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural" segons disposa l'apartat primer de l'article 9 de la LOPD

No obstant això, normalment les dades personals del Padró estan sotmeses a tractaments informàtics, el que implica que sigui d'aplicació el RLOPD i, concretament, sobre la base de la informació que s'enregistra (obligatòria o optativa), la qual està regulada per l'article 57 del RPDTTEL, li seran d'aplicació les mesures de seguretat que consten per al nivell de dades bàsic (article 81.1 del RLOPD) indicades als articles del 89 al 94 del RLOPD. Aquestes mesures es resumeixen en l'obligatorietat de:

- Elaborar un document de seguretat amb inclusió de les funcions i obligacions del personal que té accés a les dades personals, la descripció dels sistemes informàtics d'accés als fitxers i els procediments de còpies de seguretat i recuperació de dades.
- Crear i mantenir un registre d'incidències.



- Crear una relació actualitzada d'usuaris que tinguin accés autoritzat al sistema d'informació, així com establir els procediments d'identificació i autenticació pel citat accés.
- Establir un control d'accessos per evitar l'accés de persones no autoritzades.
- Establir un procediment de gestió, etiquetatge i inventari de suports i documents.
- Implantar mesures per garantir la identificació i autenticació dels usuaris.
- Fer còpies de seguretat.

Finalment comentar que, a part de les mesures tècniques indicades, i tal com s'enumerava al principi d'aquest punt, les mesures a les que fa referència l'article 9 de la LOPD inclouen aquelles previstes per a tractaments no automatitzats, és a dir, el paper.

A la vista de la definició que fa l'article 3.b) de la LOPD, indicant que un fitxer és considerat com a "todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso", així com l'esmena explícita que en fa l'apartat c) del mateix precepte a "automatizado o no", al parlar de tractament de dades com "operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación (...)", cal notar que els tractaments no automatitzats que se'n deriven del Padró (volants d'empadronament o padrons antics en paper, per exemple) són també susceptibles de l'aplicació de la LOPD i de les mesures de seguretat de nivell bàsic aplicables als fitxers i tractaments no automatitzats que es contempen de l'article 105 al 108 del RLOPD. Aquestes mesures es resumeixen en l'obligatorietat de:

- Establir un procediment per al trasllat de la documentació a l'Arxiu Municipal.
- Emmagatzemar els documents amb dades personals en armaris que tinguin algun mecanisme que obstaculitzi la seva obertura.
- La custòdia dels documents amb els que s'està treballant per part dels treballadors que els tracten.

Al fil del que s'ha comentat respecte la seguretat i dels tractaments no automatitzats convé tenir present el PS AAPP/00006/2003 R/00257/2003134 on s'explica que a l'edició del diari de les Illes Balears es va publicar que l'Institut Balear de Salut havia deixat varies caixes plenes de paper d'impresora amb dades personals i íntimes de funcionaris al costat d'un contenidor. L'Agència va declarar que l'Institut Balear de Salut havia infringit el disposat a l'article 9 de la LOPD, el que suposava una infracció greu.

2.5. DEURE DE SECRET

El deure de secret que es regula, amb caràcter general, a l'article 10 de la LOPD, estableix que "el responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos (...)", de tal manera que, aplicat al Padró Municipal, tots aquells usuaris amb accés a les dades padronals estan sota l'abast d'aquesta norma, sense perjudici de què, acomplint amb la LOPD, aquestes dades puguin ser cedides a tercers.



Un aspecte important en relació al personal és el fet de què, amb independència de la seva vinculació amb l'Ajuntament, el personal autoritzat a accedir al fitxer haurà de respectar el citat precepte "aún después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo".

Arribats a aquest punt cal dir que, dins l'àmbit de l'Administració Pública, el legislador no ha oblidat la importància que té el manteniment de la confidencialitat de la informació i les dades dels ciutadans a les que tenen accés els funcionaris públics en l'exercici de les seves funcions.

Per això, i amb la finalitat de tutelar aquest supòsit, en el *Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado*, el legislador ha inclòs com a falta greu, a l'article 7.1.j) el supòsit de:

"no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la administración o se utilice en provecho propio."

A la vegada, a l'article 14 de la citada norma, s'estableixen les sancions que poden imposar-se als funcionaris que hagin comès alguna infracció en l'exercici de les seves funcions. No obstant això, són molts els dubtes que es generen al voltant de la possibilitat d'aplicar el règim sancionador de la LOPD a un funcionari públic.

Amb la finalitat d'estudiar aquesta casuística, el primer que s'ha de tenir present és que la responsabilitat del funcionari sols és possible en aquells supòsits en què actuï de manera individual i intencionada, així com per compte propi d'una forma imprudent. A la vista d'això sembla clara la possibilitat de poder-los aplicar un règim sancionador, però en canvi són moltes les opinions que argumenten el fet que, si bé l'article 43 de la LOPD reconeix a les persones responsables com a Responsable dels Fitxers o Encarregat del Tractament, no existeix cap precepte que estengui la responsabilitat a persones físiques, funcionaris o no, doncs la responsabilitat només afecta al titular, físic o jurídic, de l'organisme que realitza el tractament de les dades.

Una altra cosa és la possible responsabilitat del funcionari davant el seu superior jeràrquic per incompliment de les ordres rebudes, acció que porta intrínseca una responsabilitat disciplinària i/o administrativa, segons el règim que ho reguli.

Arribats a aquest punt, d'acord amb els diferents autors de protecció de dades, es pot dir que el concepte de Responsable dels Fitxers sols podrà ser atribuït a aquella persona ostentadora de comandament, la qual duu implícita una activitat autoritària amb capacitat d'execució i decisió (tant en assumptes jurisdiccionals com administratius), el que comporta que el funcionari públic, en contraposició amb la figura d'autoritat, mai podrà ésser Responsable dels Fitxers i, en conseqüència, mai podrà "decidir sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento" conforme el que defineix l'apartat d) de l'article 3 de la LOPD. A la vegada, tampoc se li podrà atribuir la condició d'Encarregat de Tractament, ja que per definició legal, es tracta d'una "persona (...) que actúa por cuenta del responsable del tratamiento" conforme a l'article 3.g) de la LOPD.

En resum, el Responsable dels Fitxers només podrà ser-ho una persona física o jurídica, de naturalesa pública o privada, o òrgan administratiu, essent inimaginable que pugui assignar-se dita figura al funcionari públic, motiu pel qual s'incorreria en una incoherència si s'intentés aplicar, al funcionari, el règim sancionador de la LOPD.



Feta aquesta reflexió, no es pot oblidar el règim en matèria del Codi Penal, que sí pot aplicar-se a la figura del funcionari, motiu pel qual caldrà avaluar els articles que més directament seran d'aplicació a qualsevol treballador de l'Ajuntament. Aquests són els articles 198 i 417 del Codi Penal, els quals fan referència al deure de secret en l'Administració Pública.

D'una banda, l'article 198 cita textualment:

“La autoridad o funcionario público que, fuera de los casos permitidos por la Ley, sin mediar causa legal por delito, y prevaliéndose de su cargo, realizare cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior³, será castigado con las penas respectivamente previstas en el mismo, en su mitad superior y, además, con la de inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años.”

El precepte que s'ha transcrit afectaria, per tant, a les dades que estan essent tractades en fitxers de titularitat pública, el tractament sobre els quals és executat per funcionaris públics o persones que estan prestant serveis a aquestes entitats, és a dir, funcionaris, administracions o organismes públics. Aquests són Responsable dels Fitxers, suports informàtics, electrònics o telemàtics, arxius o registres, sempre i quan aquestes dades siguin cedides o comunicades, situació en què se'ls imposaria una pena de presó de tres a cinc anys “en su mitad superior”.

D'altra banda, l'article 417 cita:

“1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para un tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.”

En aquest sentit, la *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional* es pronuncia en els fonaments enunciats a la Sentència de 12 d'abril de 2002 en relació amb el recurs en el que s'impugna la resolució de l'AEPD. En aquesta sentència l'Audiència manifesta, davant la cessió inconstentida de les dades d'un interessat, per part d'una funcionària, a la seva ex-dona, la il·lícita actuació de la funcionària, enquadrant-se dins el que disposa l'article 417 del Codi Penal per considerar-se una vulneració de l'article 10 de la LOPD, pel que la infracció va ser tipificada per l'AEPD com a molt greu.

³ L'article al que es fa referència és l'article 197, el qual refereix allò relacionat amb la revelació de secrets, tant per persones que estan autoritzades per accedir a les dades com per aquelles que no ho estan. A més, s'estableix també allò relatiu al comportament de qui s'apodera, utilitza o modifica, en perjudici d'un tercer, dades reservades de caràcter personal o familiar que s'allotgin o estiguin enregistrades en fitxers o suports informàtics, electrònics o telemàtics, o en qualsevol altre tipus d'arxiu o registre públic o privat.



Respecte altres casos, convé citar dos Procediments Sancionadors de l'any 2003 resolts per l'Agència Espanyola. En primer lloc, el procediment PS AAPP/00008/2003 R/00516/2003 que es basa en què l'Agència va rebre un escrit on la denunciant argumentava que un funcionari del *Instituto Nacional de Empleo* havia accedit indegudament a les dades de la seva vida laboral i que els mateixos van ser aportats al Jutjat de Primera Instància, davant aquest fet l'Agència va determinar que es tractava d'una infracció greu.

En segon lloc, el procediment PS AAPP/00011/2003 R/00559/2003135 que descriu com un denunciant posa de manifest l'accés a les dades personals relatives a la seva vida laboral i a les prestacions per atur per part d'un funcionari de la *Tesorería General de la Seguridad Social*. Davant aquesta situació, l'Agència va declarar que la *Tesorería* havia infringit el diposat a l'article 10 de la LOPD i, en conseqüència, s'havia incorregut en una infracció greu.

2.6. COMUNICACIÓ I CESSIONS DE DADES DEL PADRÓ

Les dades padronals estan sotmeses al compliment d'allò diposat a l'article 11 de la LOPD, doncs es determina, com a norma general que "los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario con el previo consentimiento del interesado."

No obstant això, l'apartat segon del citat article recull un seguit d'excepcions a partir de les quals es consideraria legítima una cessió de dades sense requerir el consentiment previ al propi interessat. En aquest sentit, a l'Informe Jurídic 174/2005 de l'AEPD respecte les cessions de dades del Padró entre diferents Administracions, i sobre la base d'allò que s'indica al primer precepte, es diu que:

"Esta regla de consentimiento sólo se verá exceptuada en los supuestos contemplados en el artículo 11.2, entre los que cabe destacar aquellos casos en que una norma con rango de Ley dé cobertura a la cesión."

Tot seguit s'analitzen alguns dels casos que enumera el citat apartat segon i a continuació es citen els aspectes pràctics vinculats a cadascun dels supòsits subratllats:

- L'apartat a) eximeix del consentiment de l'interessat en la comunicació de dades quan una llei així ho prevegui. En aquest sentit, es distingeixen un seguit de casos pràctics:
 - La suposició contemplada per l'article 16.3 de la LRBRL, i reformat per la *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre*, que permet la cessió de les dades del Padró a d'altres administracions "en los supuestos en que dicha cesión sea necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean relevantes". Tal com es comentarà més endavant, i sobre la base de la Recomanació 1/2004, de 14 d'abril, de l'APDCM⁴, és fonamental que l'administració peticionària de les dades acreditï tenir una competència conferida per l'ordenament jurídic, així com l'objecte per al que vol les dades concretes de residència o domicili.

⁴ "Sobre la utilización y tratamiento de datos del padrón municipal por los Ayuntamientos de esta comunidad autónoma".



Sense oblidar el que diu l'Informe Jurídic de l'AEPD de l'any 2000, respecte a que:

“la expresión *datos del Padrón Municipal* que se emplea en el artículo 16.3 de la LRBRL se refiere únicamente a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón Municipal: la determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio.”

- Segueix dient l'article 16.3 que “(...) 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”. En aquest sentit, doncs, s'haurà d'estar al dispostat en la legislació específica, tant en l'estatal com, en el seu defecte, en l'autonòmica.
- Un altre exemple d'aplicació d'aquesta excepció és l'accés a les dades per part dels consellers de les corporacions locals, el qual ha estat sol·licitat per aquests sobre la base de l'article 77 de la LRBRL que disposa que tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir, de l'Alcalde o President o de la Comissió de Govern “cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de la función”. No obstant això, i a la vista de què l'AEPD s'ha pronunciat al respecte mitjançant l'Informe Jurídic de l'any 2001, es realitzarà, en un apartat específic, una anàlisi més acurada sobre aquesta matèria.
- L'excepció continguda a l'apartat d) referida a què “cuando la comunicación tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas” no planteja especials polèmiques, encara que, a criteri de l'APDCM i, a diferència de les cessions efectuades a d'altres Administracions, “deberá procederse a su envío inmediato, sin entrar a analizar si el dato del domicilio es o no relevante”.
- Per acabar, quant a la referència a l'apartat f) davant el fet que “cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica”, resulta clar que aquesta excepció sorgeix com a lògica d'una ponderació de drets i que s'haurà de relacionar amb la legislació sanitària corresponent.

Seguint amb el desenvolupament de les cessions de dades, tal com diu l'AEPD en el seu informe jurídic de l'any 2000 sobre tractaments i cessions contingudes en el PMH, ha de recordar-se que, essent el Padró un fitxer de titularitat pública,

“(…) deberá partirse del principio de delimitación de la finalidad en las cesiones entre Administraciones Públicas consagrado por el artículo 21 de la LOPD, al exigir que si los datos son cedidos a otras Administraciones Públicas sirvan sólo para el ejercicio de competencias iguales o que versen sobre materias semejantes, con la única excepción, tras la STC de 30 de noviembre de 2000, de que el cambio de finalidad esté fundado en una de las causas contenidas en el artículo 11 de la Ley, pudiendo ser sustituida la necesidad del



consentimiento para el cambio de finalidad por una previsión realizada en una disposición con rango de Ley (art. 11.2a).”

És per això, doncs, que l'informe argumenta que:

“cualquier cesión de los datos del Padrón deberá fundarse en la necesidad por la Administración cesionaria, en el ejercicio de sus competencias, de conocer el dato del domicilio de la persona afectada, dado que del artículo 4.2 de la LOPD se deriva la imposibilidad del tratamiento de los datos para fines diferentes de los que motivaron su recogida, salvo que así lo consienta el afectado o la Ley lo prescriba.”

En conseqüència, fora dels casos esmentats, les dades del Padró són confidencials i l'accés a les mateixes es regeixen pel disposat a la LOPD i a la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (en endavant, LRJPAC).

No obstant això, en el propi Informe de l'any 2000 es reconeixen excepcions a aquesta norma, les quals són:

1. Les establertes a les lleis del *Régimen Electoral General*.
2. L'establerta a l'article 11.2 de la LOPD, respecte de cessions a l'Administració Sanitària.
3. La consagrada per l'article 22 de la LOPD, respecte de cessions a les Forces i Cossos de Seguretat.
4. Les previsions de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, Reguladora de los Estados de alarma, excepción y sitio.
5. L'establerta a la *Ley Orgánica del Poder Judicial* i a l'article 11.2 d) de la LOPD, respecte de la col·laboració amb l'Administració de Justícia i determinades institucions públiques.
6. La continguda a l'article 112 de la Ley General Tributaria, de col·laboració amb la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
7. L'obligació imposada per l'article 94.1 de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria* (LGT, en endavant), a diferents entitats públiques o a qui exerceixi funcions públiques (entre aquestes, els ens locals).
8. La prevista en el *Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, pel que respecta al procediment recaptador de recursos.

A fil d'això, convé enumerar alguns casos pràctics resolts pels organismes competents i que poden servir per assentar les bases teòriques de les cessions de dades contemplades per llei analitzades en aquest punt.

Un supòsit interessant l'analitza la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de novembre de 1996, en què obliga a l'Ajuntament de Madrid a facilitar, a la *Jefatura Provincial de Valladolid*, la informació que aquesta havia sol·licitat relativa al domicili que constava en el PMH a efectes del PS tramitat per infracció de trànsit.



A l'informe 174/2005, davant el dubte de la legitimitat que planteja la cessió de dades del Padró entre Administracions Públiques, es disposa que:

“(...) será de aplicación a la recogida y tratamiento de los datos por parte de las Haciendas Locales lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, debiendo recordarse que, a tenor de lo establecido en el artículo 94.5, <<La cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración Tributaria (...) no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999 (...). En consecuencia, la Ley General Tributaria daría cobertura a la cesión planteada.”

A més, cal tenir molt present el que refereix l'Informe abans d'acabar:

“En todo caso, no será posible una cesión masiva de datos, sin indicar el ámbito concreto de actuación de la Hacienda Pública que fundamenta dicha solicitud, por lo que deberá quedar claramente fundamentado el motivo en que se basa la solicitud de cesión, de forma que la misma no sea masiva e indiscriminada, sino que traiga su causa de un expediente concreto”.

Un altre cas el trobem a l'informe de l'any 2000 on es plantegen els dubtes que suscita, davant les cessions de dades, la redacció de la Disposició addicional segona de la LOPD quant al fet de què “la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero con los datos (...) que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes (...)”

A criteri de l'Agència s'argumenta a l'informe que:

“esta disposición prevé exclusivamente la posibilidad de que el censo poblacional (...) pueda ser solicitado por las Administraciones Estatal y Autonómica del Instituto Nacional de Estadística, único al que se autoriza expresamente la cesión incontestada de los datos a que la Disposición se refiere, por lo que los Ayuntamientos sólo podrán ceder los datos padronales en aquellos supuestos que se han indicado”. Aquests supòsits són els contemplats a les excepcions de l'article 11.2 i demés complementaris.

És prou clar que, a judici de l'AEPD, els Ajuntaments sols podran cedir les dades padronals en aquells supòsits que s'han indicat. Altrament, sols està admesa per la Llei la cessió que efectua l'INE, en els termes previstos en la citada Disposició.

Reconeguda aquesta disposició addicional com la que regula els registres de població de les Administracions Públiques constituïdes a partir de dades proporcionades per l'Institut Nacional d'Estadística, l'Agència amplia, en el seu Informe Jurídic de l'any 2001, els arguments en relació a la transmissió, per part de l'INE, de la còpia de les dades contingudes en el PMH a determinats organismes, indicant-se, de conformitat amb allò previst a la Disposició Final Segona de la LOPD que:

“la cesión será posible, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que la cesión sea solicitada por órganos integrados en la Administración General de Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas.



2. Que dicha cesión se limite a los datos de nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que habrán de constar en los padrones de habitantes y en el censo electoral.
3. Que los datos se limitarán, desde el punto de vista territorial, al ámbito en que el solicitante ejerza su competencia.
4. Que los datos deberán ser utilizados por el cesionario con la única finalidad de la creación de ficheros o registros de población, que permitirán la comunicación de los órganos de cada Administración Pública con los interesados residentes en sus respectivos territorios, respecto de las relaciones jurídico administrativas derivadas de sus competencias”.

S'exposa també en el mateix Informe que, de vegades, es produeixen peticions de dades a l'INE per part d'òrgans administratius que, si bé són sol·licituds parcials de dades fonamentades en l'exercici de les funcions administratives, no tenen com a finalitat la creació d'un específic registre general (com és el Padró), de tal manera que es diu que:

“para resolver estos otros supuestos de cesión de datos para posibilitar el ejercicio de funciones administrativas particularizadas, debe analizarse la procedencia de los mismos considerando las Disposiciones reguladoras del Padrón Municipal de Habitantes, contenidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

I s'afegeix que:

“cuando estas cesiones particularizadas se solicitan del INE y no de entidades locales, resultará esencial atender a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 17.3 de la citada Ley, según el cual el “Instituto Nacional de Estadística podrá remitir a las Comunidades Autónomas y a otras Administraciones Públicas los datos de los distintos Padrones en las mismas condiciones señaladas en el artículo 16.3 de esta Ley”.

Es requereix, per tant, que l'Administració Pública peticionària justifiqui, davant l'Ajuntament, la funció que es proposa realitzar amb les dades padronals i la competència, prevista legalment, amb la que està relacionada.

D'aquí es desprèn la necessitat de què la finalitat per a la que les Administracions peticionàries pretenen utilitzar les dades personals procedents del Padró coincideixi amb la finalitat que legalment té assignada aquest. Això suposa, sense dubte, un contrast entre les finalitats que legítimament pot perseguir el municipi en les seves actuacions oficials i la finalitat concreta indicada en la sol·licitud de cessió, donant com a resultat la denegació de la petició sempre que no es produeixi una coincidència de finalitats. Aquestes finalitats són aquelles que estan compreses en la relació de competències que correspon als municipis, les quals són essencialment les indicades a l'article 25.2 de la LRBRL.

Finalment, encara que entre les Administracions Públiques regeix el deure de col·laboració, establert per la LRBRL als articles 10 i 55.d), quedant inclosos per aquest concepte els organismes autònoms que depenen de les administracions (segons el que estableixen l'article 41 i següents de la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*), el contrast entre les finalitats previstes legalment i la declarada per l'Administració peticionària ha de repetir-se per a cada sol·licitud, concretant, a tal efecte, la informació padronal sobre la que es vol accedir.



2.6.1 Cessions de dades padronals en matèria tributària o de recaptació

És freqüent que la dada que necessiten les Administracions Tributàries sigui el domicili del subjecte passiu, per a l'obtenció del qual es recorre habitualment a la informació padronal del respectiu Ajuntament. Es tracta doncs, d'una cessió de dades a una Administració pública per a l'exercici de les seves competències i en un supòsit en el que el domicili és la dada bàsica, pel que resulta indubtable la seva procedència.

En aquest àmbit, a més, existeix una tradició de recórrer al Padró Municipal ja que així ho imposava anteriorment l'article 166 del Reglament General de Recaptació aprovat pel Decret 3154/1968, de 14 de novembre. El vigent Reglament⁵ ja no exigeix les certificacions municipals a les que feien referència els textos legals derogats, reproduint les disposicions pertinents de la LGT, en particular, de l'article 113, que, en definitiva, faculta als òrgans de recaptació per poder seguir mantenint els anteriors procediments.

De la mateixa manera, el Reglament General de Recaptació dels Recursos del sistema de la Seguretat Social⁶, sota l'empara de l'article 36 de la Llei General de la Seguretat Social, conté una regulació idèntica a la de l'article 112 de la LGT, el que fa que s'hagi de donar el mateix tractament a les sol·licituds de cessions de dades padronals.

No obstant el que s'ha referit, a efectes tributaris no és possible pensar en una cessió en bloc de la informació padronal i això es deu a què no totes les persones empadronades són subjectes passius davant la Hisenda Pública. Si es donés el cas, aquesta seria una cessió excessiva i no adequada per a la finalitat perseguida.

Seguint amb l'anàlisi en matèria tributària, l'article 94.1 de la LGT estableix que:

“Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las mutualidades de previsión social; las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la Administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe ésta mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, y a prestarle, a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones”.

I segueix dient, a l'apartat cinquè, que:

“La cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo 93, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.

Així, argumenta la Recomanació 1/2004, de 14 d'abril, de l'APDCM que estableix que:

⁵ Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, modificat pel Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo.

⁶ Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, modificat pel Decreto 1426/1997, de 15 de septiembre.



“dicha cesión no requerirá el consentimiento de los afectados según establece el apartado 5 del referido artículo 94. A estos efectos, los datos del Padrón Municipal y en particular el dato correspondiente al domicilio tiene trascendencia tributaria en cuanto a delimitar el domicilio fiscal del contribuyente, y el acceso a dicho dato estará amparado en la excepción legal del artículo 94.1, en relación con el artículo 11.2a) de la LOPD”.

De la mateixa manera, i en l'àmbit de la recaptació dels recursos de la Seguretat Social, la citada Recomanació 1/2004 estableix que:

“(…) el artículo 36.4 de la Ley General de la Seguridad Social establece la obligación de los funcionarios públicos de colaborar con la Administración de la Seguridad Social para facilitar toda clase de información, objeto o no de tratamiento automatizado, siempre que sea útil para la recaudación de recursos de seguridad social y demás conceptos de recaudación conjunta”.

Arribats a aquest punt es pot concloure que a judici de l'Agència, sota l'empara dels articles 93 i 94.1 de la LGT, així com de l'article 36.4 de la Llei General de la Seguretat Social, la cessió de les dades padronals a l'Administració Tributària serà legítima sempre que tingui “trascendencia tributaria” i/o “sea útil para la recaudación de recursos de seguridad social y demás conceptos de recaudación conjunta”.

2.6.2 Utilització de la informació del padró per part de l'ajuntament

La utilització de la informació padronal per part dels diferents serveis del propi Ajuntament no constitueix un supòsit de cessió de dades, atès que no intervenen dues persones o entitats, sinó que es desenvolupa dins la mateixa entitat jurídica: l'Ajuntament.

La peculiaritat de les dades contingudes al Padró és que no s'han recollit per una finalitat específica que pugui concretar-se amb facilitat.

La LRBRL no conté referència explícita a aquesta finalitat, excepte “para todos los efectos administrativos” (art. 16.1). Partint de l'article 11.2 i dels articles del 12 al 24 es pot determinar que la finalitat del Padró (art. 15 a 18) és determinar la població, precisant el domicili en el que viu cadascuna de les persones que la componen. Així, les dades del Padró són les necessàries per determinar el domicili dels veïns (art. 16.2 LRBRL) i, a la vegada, serveix per elaborar el cens electoral (art. 32 LO 5/1985 del Règim electoral general), per aquest motiu també ha de contenir el títol escolar i altres dades que puguin ser necessàries per dur a terme aquesta altra finalitat.

Ateses les dades contingudes al Padró, es pot dir que aconsegueix amb el concepte de qualitat de les dades (art. 4 LOPD) al considerar-se aquestes adequades, pertinents i no excessives. D'aquesta manera, doncs, l'Ajuntament pot utilitzar la informació padronal quan aquesta sigui necessària per l'exercici de les seves competències sempre que:

- Es tracti d'actes compresos en el marc de les competències municipals (art. 25 LRBRL).
- Per dur-los a terme, es requereixi disposar d'informació relativa a la identitat o domicili dels veïns.
- S'utilitzin únicament aquelles dades del Padró que siguin necessàries, en cada moment, per aconseguir l'eficàcia de l'acte.



- Es respecti i garanteixi la confidencialitat i seguretat de les dades.

En aquest sentit val a dir que d'aquesta norma general queda exclosa la dada padronal del nivell d'estudis (art. 16.2.g. LRBRL) que està al Padró amb l'única finalitat de servir de suport adequat per a l'elaboració del cens electoral.

2.6.3 Utilització per l'oposició i/o per consellers de les corporacions locals

Els òrgans que constitueixen l'oposició municipal no poden tenir el mateix tractament que l'equip de govern o els funcionaris que executen les directrius marcades per aquest, encara que formen part de l'organització municipal i, per tant, no conformen un ens diferent del propi Ajuntament.

L'article 77 de la LRBRL és la norma general a tenir en compte atès que especifica 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".

Davant d'aquesta situació cal tenir present que el procediment pel qual l'oposició pot exercitar aquest dret ve regulat als articles del 14 al 16 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic dels Ens locals, aprovat pel *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre*, que especifica, tal com cita la Recomanació 1/2004 literalment "el modo en que deberá producirse la solicitud, así como las particularidades para el ejercicio de la consulta". En tot cas, però, la comunicació de les dades haurà de respectar els principis i obligacions que exigeix la LOPD i, particularment, haurà de respectar l'acompliment del principi de qualitat de les dades recollit a l'article 4 del referit text legal. Per exemple, doncs, en el cas dels regidors, aquests sols podran consultar documentació que operi a l'Ajuntament en l'exercici de la seva activitat de control, citant literalment, de l'Informe Jurídic emès per l'AEPD l'any 2001, com a conclusió que:

"(...) dado que las leyes atribuyen a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el ayuntamiento, en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación, la cesión de los datos (...) se encuentra amparada por los artículos 11.2a) y 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999."

Així, s'acaba dient que, en aquests casos, el cessionari sols podrà utilitzar les dades en l'àmbit i per a la concreta finalitat de l'exercici de la competència per a la que les necessita, motiu pel qual l'AEPD determina que:

"(...) toda vez que éste es el límite establecido en la LRBRL, indicando a su vez el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 que los datos <<no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos>>, habiéndose en consecuencia informado desfavorablemente supuestos de utilización de los datos del Padrón Municipal de Habitantes por parte de miembros de una corporación (incluido el Alcalde) para la remisión de cartas salutorias a determinados residentes en el municipio."

Complert aquest procediment, l'oposició pot accedir a la informació padronal amb les mateixes condicions i limitacions abans mencionades, que regeixen per qualsevol altre òrgan o servei de l'Ajuntament.



2.6.4 Utilització per part del defensor del poble, ministeri fiscal, jutges i tribunals

En el cas d'una cessió a d'altres administracions, segons l'article 16.3 de la LRBRL, és necessari realitzar una anàlisi, tal com s'ha vingut fent en altres apartats d'aquesta Instrucció, sobre la rellevància de la dada del domicili o la residència de l'interessat. En canvi, aquesta anàlisi no és necessària quan la petició prové del Defensor del Poble, del Ministeri Fiscal, dels Jutges o dels Tribunals de Justícia, els quals tenen una doble autorització legal, tant per part de la LOPD, en l'excepció contemplada a l'apartat d) de l'article 11.2, com en el citat article 16 de la LRBRL, essent doncs legítima la cessió sense el consentiment de l'afectat.

En aquest respecte, així ho reafirma l'APDCM en la seva Recomanació 1/2004, tot dient:

“(...) en el momento en que la solicitud de la información padronal proceda de alguna de las instituciones o autoridades señaladas, deberá procederse a su envío inmediato, sin entrar a analizar si el dato del domicilio es o no relevante, como en el supuesto de cesiones de datos a otras Administraciones públicas.”

2.6.5 Utilització per part dels cossos i forces de seguretat

Partint d'allò disposat a l'article 104 de la Constitució Espanyola davant el fet que “las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, indicant-se expressament que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”, els Cossos i Forces de Seguretat públics, per l'exercici de l'activitat investigadora, funció assignada per l'article 11 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, estan legitimats per poder sol·licitar informació dels Padrons municipals, legitimació que queda palesa a l'article 4.1 de la *Ley Orgánica 2/1986* on es diu que “todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente”. També, a l'article 5.1 de la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana* es cita que “todas las autoridades y funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias deben colaborar con las autoridades a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley y prestarles el auxilio que sea posible y adecuado para la consecución de las finalidades prevenidas en el artículo 1”.

Arribats a aquest punt es pot afirmar, tal com ratifica la Recomanació 1/2004, de 14 d'abril, de l'APDCM, que l'anàlisi del gestor del Padró ha de limitar-se a contrastar que el peticionari és membre d'un Cos de Seguretat públic, que disposa de la pertinent representació o delegació conferida a l'efecte pel Cap de la seva Unitat i que queda constància de la petició policial.

En el cas de què les Forces de Seguretat volguessin obtenir informació padronal referent a un nombre elevat de veïns, el gestor pot exigir que la sol·licitud la formuli l'autoritat competent segons l'article 2 de la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*: és a dir, el Director General de la Policia, el Director General de la Guàrdia Civil, l'autoritat equivalent de la Comunitat Autònoma, el Delegat o Subdelegat del Govern, el Jutge o el Magistrat (en el cas d'unitats de la Policia judicial), l'Alcalde o el Regidor delegat (en el cas de Polícies locals d'altres Ajuntaments).



Pel que fa a la Policia local del propi Ajuntament titular del Padró, aquesta podrà utilitzar-ho en les mateixes condicions que els restants serveis municipals i amb els mitjans o facilitats tècniques que siguin adequats per agilitar la seva consulta.

Atesa la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat presentat per la Comissió de Llibertats i informàtica davant la nova Llei d'estrangeria, on s'al·lega principalment que, arrel de la incorporació de la nova Disposició Addicional Setena a la Llei 7/1985 per regular l'accés a les dades del Padró per part de les Autoritats Polícials, s'ignoren les previsions legals dels articles 21 i 22 de la LOPD sobre la comunicació de dades personals entre Administracions implicant, segons s'especifica, que això suposa que tant el Dret a la Intimitat (article 18.4 de la Constitució Espanyola), com el d'Igualtat i no Discriminació (article 13 CE) es veuen vulnerats en perjudici dels drets i llibertats dels estrangers en Espanya, tot seguit es comenta l'Informe Jurídic de l'AEPD vinculant al cas particular.

Prenent de base l'Informe Jurídic 211/2004 de l'AEPD, on es determina l'accés al Padró per les Forces i Cossos de Seguretat, i on es dona resposta a la polèmica i als dubtes generats envers la reforma de la LRBRL com a conseqüència de l'aprovació de la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, cal fer un estudi detallat perquè quedi reflectida la posició de l'Agència.

A l'apartat quart del citat informe s'especifica que la disposició addicional setena de la Llei 7/1985 fa referència a l'accés a les dades del Padró per part de les Forces i Cossos de Seguretat, venint referida la disposició addicional cinquena de la *Ley Orgánica 4/2000*, a les Administracions Públiques que es trobin tramitant un determinat expedient, de tal manera que a judici de l'Agència:

“la referencia efectuada por la Disposición Adicional quinta de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, habilita el acceso, no sólo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino por la Administración que, en cada caso, resulte habilitada para la tramitación de los expedientes previstos en la legislación sobre derechos de los extranjeros en España a obtener, del Instituto Nacional de Estadística, (...) los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado, tratándose así de un acceso específico en cada caso y no de un acceso masivo”.

Tal vegada, segueix argumentant l'Informe que:

“la propia disposición adicional séptima de la Ley 7/1985, viene a incorporar una medida adicional de seguridad, respecto de las exigibles al Padrón Municipal de Habitantes por el Reglamento de Medidas de Seguridad⁷ (...) al disponer que <<(…) los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados>>.”

⁷ Normativa en vigor en aquell moment, Reial Decret 994/1999.



I, finalment, es conclou dient que:

“(…) el acceso previsto en la Disposición adicional séptima de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su nueva redacción, permite un acceso por la Dirección General de la Policía a la totalidad de los datos (...) sin que sea preciso un previo análisis de la solicitud efectuada, quedando por otra parte garantizada la posibilidad de analizar si en cada caso concreto el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley mediante el control de los accesos que deberán ser objeto de almacenamiento en la propia Dirección General de la Policía”.

Un altre cas relacionat amb la matèria és el publicat a la pàgina web de la APDCM davant la consulta plantejada per un Ajuntament en relació a la possibilitat de què les dades del Padró puguin ser cedides a la Brigada de Delinqüència Especialitzada de la Comissaria General de la Policia Judicial.

En aquest sentit l'APDCM resol que:

“(…) aunque los cuerpos y fuerzas de seguridad forman parte de la Administración pública, sin embargo, dado que la propia LOPD regula el tratamiento de datos para fines de investigación policial de forma independiente en el artículo 22.2, se entiende necesario el diferenciar estas cesiones del resto de las que se pueden realizar a las diferentes Administraciones públicas”.

Així, segueix argumentant en el seu apartat tercer que:

“Tal y como establece el artículo 22.2 de la LOPD, la recogida y tratamiento de datos de carácter personal por las fuerzas y cuerpos de seguridad para fines policiales se realizará sin consentimiento de las personas afectadas siempre que obedezcan a dos finalidades, como son, la prevención de un peligro real para la seguridad pública, o la represión de infracciones penales”.

I, finalment, conclou en l'apartat quart dient que:

“(…) la cesión de los datos del Padrón Municipal de Habitantes de este Ayuntamiento correspondientes exclusivamente a los residentes en los domicilios en cuestión (...) tendría amparo legal y sería conforme con la LOPD, siempre y cuando quedara debidamente señalado que la obtención de los datos resulta necesaria para la prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales (...)”.

Un altre cas bastant semblant a l'anterior és el relacionat amb un dubte que es planteja a l'APDCM respecte la possibilitat d'autoritzar l'accés complet al fitxer del Padró per part de la Policia Municipal amb la finalitat que aquesta ho instal·li en el seu programa de gestió.

En l'apartat segon de la resolució, l'APDCM diu que:

“(…) se trataría de un acceso a datos del Padrón Municipal de Habitantes por parte de la policía municipal del propio Ayuntamiento para el ejercicio de sus competencias, por lo que no se trataría propiamente de una cesión (...)”.



I segueix argumentant que:

“La finalidad legítima del Padrón de Habitantes viene establecida en los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985, (...) no obstante, pueden existir otras finalidades municipales que, no siendo incompatibles con las principales del Padrón, permitirán utilizar los datos obrantes en el mismo. Estas finalidades serían las competencias legalmente reconocidas a los Ayuntamientos en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.”.

Per determinar, doncs, si la policia municipal de l’Ajuntament en qüestió pot tenir accés a la totalitat de les dades que hi ha al Padró d’Habitants, l’APDCM apunta, a l’apartat tercer, que:

“(…) se debe conjugar lo establecido en los artículos 25 y 26 de la LRBRL con las funciones atribuidas a los Cuerpos de Policía Local en el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986 (...) y con lo establecido en el artículo 4 de la LOPD.

El artículo 25.2a) de la LRBRL establece como una de las funciones del Ayuntamiento la de la seguridad en los lugares públicos. Esta función se completa con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986 (...).

A la vista de què l’accés a la informació, per part de la Policia Municipal, seria de forma indiscriminada a totes les dades del Padró conclou mitjançant el punt quart, dient que:

“(…) dicho acceso indiscriminado no sería posible, puesto que no queda justificada en la petición de la policía municipal el motivo o razón de dicho acceso y, además, en caso de quedar justificado, el acceso a la totalidad del Padrón se entiende improcedente por no encajar en ninguna de las funciones descritas en el artículo 53 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sólo puede producirse el acceso si es de forma puntual, siempre que sea compatible con las finalidades propias del Padrón y se enmarca dentro de algunas de las funciones atribuidas a la policía municipal en un Ayuntamiento”.

2.6.6 Utilització per a finalitats estadístiques

Tal com ja s’ha introduït en apartats anteriors, l’article 16.3 de la LRBRL estableix que les dades del Padró "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". L’article 11.1 d’aquesta llei disposa que "Cuando los servicios estadísticos soliciten datos, deberán proporcionar a los interesados información suficiente sobre la naturaleza, características y finalidad de la estadística". I l’article 40.3 particularitza, per a les Administracions Públiques, que "será preciso, en todo caso, que se comunique al organismo del que se solicite la información el tipo de estadística a que va a destinarse, sus finalidades básicas y la norma que la regula."

Per acabar, i amb la finalitat de tenir una referència en l’àmbit de la Comunitat de Madrid, l’article 24 de la *Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid* estableix que:

“Están obligadas a suministrar información a la entidad u organismo que lleve a cabo las actividades estadísticas enumeradas en el artículo anterior todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que tengan residencia, domicilio o ejerzan alguna actividad en el territorio de la Comunidad de Madrid. Esta obligación podrá extenderse a actividades que



se desarrollen fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, cuando sea adecuado a la finalidad de la estadística y así estuviera previsto en sus normas reguladoras.”

Així doncs, arribats a aquest punt, es pot concloure que els Ajuntaments estan obligats a facilitar la informació de les dades del Padró a l'INE, amb la prèvia justificació de la seva petició en virtut de les funcions estadístiques que li són reconegudes en la *Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública*⁸.

2.6.7 Cessions de dades dissociades

Tenint en compte allò establert a l'article 3.f) de la LOPD davant el terme de dissociació, entès com a “todo tratamiento de datos personales en el que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable”, i a la vista del que cita el considerant 26 de la Directiva Comunitària 95/46/CE en el que s'estableix que els principis de protecció de dades s'han d'aplicar a informació relativa a una persona identificada o identificable i que, en conseqüència, aquests principis no s'aplicaran si no és possible identificar l'interessat, cal destacar el que l'APDCM indica en la seva Recomanació 1/2004 davant el fet que:

“En la medida que los datos personales que obran en el Padrón Municipal de Habitantes se comuniquen de forma dissociada, de tal forma que no puedan identificarse dichos datos con una persona física concreta y determinada, dejan de tener el carácter de dato personal, y por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1. de la LOPD, quedan fuera del ámbito de aplicación de la misma, por lo que dicha información podría ser facilitada sin contravenir por ello la legislación en materia de protección de datos.”

2.6.8 Formalització i efectes de la sessió

La competència municipal per autoritzar la cessió de dades padronals correspon a l'Alcalde, de conformitat amb el que es disposa a l'article 21.1a) de la LRBRL, doncs el titular del fitxer padronal és l'Ajuntament.

La cessió de dades es materialitzarà en una certificació d'inscripció padronal (quan afecti a un veí o a un grup reduït d'aquests) o una relació en paper de les dades que conté el fitxer informatitzat. En aquells casos en què la petició afecti a dades d'un grup nombrós d'empadronats s'utilitzarà un suport llegible amb un ordinador. En aquests casos, el paper, el disquet o la cinta hauran d'identificar-se amb segells, codis o marques internes que acreditin el seu caràcter oficial i als que ha de fer referència la resolució que autoritza la cessió.

No és necessari incloure cap observació autoritzant la cessió a la resolució, encara que, quan aquesta es dugui a terme en un suport magnètic, al tractar-se d'un mitjà que facilita la seva reproducció, és recomanable que el concessionari subscrigui un document en el que reconegui la finalitat específica per a la que se li ha autoritzat la cessió i la prohibició d'utilitzar les dades per cap altra actuació, juntament amb l'obligació de destruir les dades quan desaparegui la finalitat per a la qual es va autoritzar la cessió.

⁸ I a la Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid.



2.7. ACCÉS A LES DADES PER COMPTE DE TERCERS

Sense ànim de detallar tota la casuística que desplega aquesta temàtica, doncs es pot llegir el seu estudi a la Instrucció [PDIN01 Contractes amb Tercers](#), sí que caldria dir que l'article 12 de la LOPD que regula aquest accés a les dades per part de persones diferents del propi Responsable dels Fitxers, està previst a la Recomanació de l'APDCM com "una posibilidad de conocimiento de dichos datos" quan, segons l'apartat primer del mateix precepte "dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento".

És aquí, doncs, on està la frontera dels principals dubtes i qüestions que ha plantejat, a la pràctica, aquest article. En aquest sentit, pel que fa a l'àmbit de la prestació de serveis, el primer que cal fer és diferenciar el que és una prestació emparada per Llei d'una comunicació de dades. La clau està en distingir-les mitjançant l'obligatorietat de la formalització d'un contracte per escrit entre les parts (Responsable dels Fitxers i Encarregat del Tractament) fent una clara indicació de les mesures de seguretat que s'hauran d'aplicar així com de la necessitat de la devolució i/o destrucció de les dades tractades una vegada complerta la relació contractual.

Arribats a aquest punt és clar, doncs, tal com cita l'APDCM a la Recomanació 1/2004 que:

"(...) la particularidad de este tipo de acceso es que no tiene la consideración de comunicación o cesión de datos, no siendo necesario por tanto el consentimiento de los afectados para que pueda materializarse".

Així, pel que fa referència a la gestió informatitzada del Padró, aquesta ve regulada amb caràcter específic a l'article 17 de la LRBRL, on s'estableix que "(...) la gestión del Padrón Municipal se llevará a cabo por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada (...)". Per exemple, doncs, en el cas dels Ajuntaments de la Comunitat de Madrid, cita la Recomanació que:

"(...) es la propia Comunidad la que asume las funciones de la extinta Diputación provincial de Madrid, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía".

I segueix dient:

"En consecuencia, la gestión informatizada del Padrón Municipal de Habitantes tiene una limitación legal, que a juicio de esta Agencia, impide la externalización de dicha gestión a ninguna empresa privada, siendo la Comunidad de Madrid la que deberá asumir la misma en el caso de que exista insuficiencia económica del Ayuntamiento para su desarrollo".

Finalment, respecte a la forma de cooperació entre la Comunitat Autònoma i/o l'Administració de l'Estat amb l'ens local, en el Capítol II de Relacions Interadministratives de l'article 57 de la Llei 7/1985 es cita literalment que:

"La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban".



A la vista del que s'especifica al citat article, la formalització de l'article 12 de la LOPD pel que fa referència al Padró Municipal, haurà de regular-se mitjançant la figura jurídica del conveni, concepte regulat al primer apartat de l'article 6 de la Llei 30/1992, especificant-se que:

“La Administración General y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”.

I sense perjudici de “los instrumentos de formalización de los convenios” que s'hagin d'especificar segons l'apartat segon de l'article 6, així com prenent com a base els articles 60 i següents del Capítol II del Reial Decret 1690/1986 (RPDTEL) quant a la “Gestión del Padrón Municipal”.

Per acabar de complementar els continguts exposats, així com els límits i les figures de responsabilitat que es reconeixen intrínsecament en l'articulat, comentar que resulta interessant la lectura de les dues Sentències que delimiten clarament la figura de l'Encarregat del Tractament, en concret:

- La Sentència de l'Audiència Nacional de 19 de novembre de 2003.
- La Sentència de l'Audiència Nacional de 21 de juliol de 2004.

D'una banda, la *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional*, a la sentència de 19 de novembre, manté que la prova de la celebració i contingut del contracte sols pot fer-se valer si consta per escrit o per un altre mitjà que permeti acreditar el seu contingut (estant, del contrari, davant un tractament regit per l'article 6).

D'altra banda, la Sentència de 21 de juliol, incideix en la necessitat de deixar constància formal de la relació contractual existent entre el Responsable dels Fitxers i l'Encarregat del Tractament i aclarir, a més, els límits en què ha de produir-se l'actuació de tercers, deixant clar que les empreses que es subcontractin han d'estar-se a allò disposat a la LOPD.

En el mateix sentit, el RLOPD estableix que no serà possible la subcontractació de tercers sense autorització expressa del Responsable dels Fitxers, a excepció dels casos en què s'especifiquin al contracte els serveis que puguin ser objecte de subcontractació, ala que s'afegeix que l'Encarregat del Tractament ha de comunicar al Responsable les dades de l'empresa abans de procedir a la subcontractació i que el tractament de dades per part del subcontractista ha d'ajustar-se a les instruccions del Responsable dels Fitxers.

La transposició de totes dues Sentències a l'àmbit de tractament del Padró Municipal implica, en síntesi, que les dues administracions vinculades en la relació negocial formalitzada per mitjà de la figura jurídica d'un conveni, es convertiran en Responsable de Fitxer (qui contracta) i Encarregat de Tractament (el contractat), generant-se obligacions a totes dues parts basades en l'existència, per escrit, del conveni, així com en l'obligació d'acomplir amb la LOPD sota les mesures de seguretat que així s'hi facin constar en aquest.

Finalment, comentar que l'Agència ha detectat que les Administracions Públiques, en general, no incorporen, a les clàusules obligatòries pròpies de la contractació Pública, les referides a l'article 12, el que suposa, a criteri de l'AEPD, una cessió de dades no fonamentada en una llei.



3. Exercici de drets. Accés de particulars a la informació padronal

Cada veí únicament pot accedir al coneixement de les dades del seu propi empadronament, de tal manera que aquells qui no tinguin la condició d'Administracions públiques, tant si són persones físiques com jurídiques, no poden ser destinataris d'una cessió de dades provinents del Padró, atès el caràcter de confidencials que se'ls reconeix a l'article 16.3 de la LRBRL com ja s'ha explicat en diferents apartats de la present Instrucció.

En primer lloc, l'exercici dels drets pot realitzar-se mitjançant la representació voluntària regulada a l'article 32 de la LRJPAC. No obstant això, el citat exercici també ve previst a l'article 53.3 del RPDTL, el qual estableix un vincle directe amb la Llei de Protecció de Dades al citar, literalment:

“En todo caso, el Padrón Municipal está sujeto al ejercicio por parte de los vecinos de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación regulados en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre⁹”.

Respecte el dret d'accés convé destacar que s'accedirà a les dades de base de l'afectat i les resultants de qualsevol elaboració o procés informàtic, així com l'origen de les dades, els cessionaris de les mateixes i l'especificació dels concrets usos i finalitats pels quals van ser emmagatzemades, motiu pel qual, tal com cita la Recomanació de l'APDCM:

“(…) hay que distinguirlo de la certificación y del volante de Empadronamiento regulados en el artículo 61 del RPDTL, que únicamente acreditan la residencia en el municipio y el domicilio del vecino, pero no del resto de datos de carácter personal que constan en el Padrón Municipal”.

Tot això sense perjudici del disposat a la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la LRJPAC, en referència al que s'estableix a:

- L'article 35, lletra h) on es disposa que “los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen el derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes”.
- L'article 35, lletra i) on es disposa que “(…) se le habrá de facilitar el ejercicio de sus derechos (...)”.
- L'article 37.2, quant al “derecho de acceso a Archivos y Registros” on s'indica que “el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno”.

⁹ Entenent que ara aquesta referència és igualment vàlida per la LOPD, norma que va derogar la LO 5/1992.



- L'article 58.1, quant al procés de notificació, on s'indica que "se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (...)".
- L'article 59.1, quant a la pràctica de la notificació, disposant a tal efecte que "las notificaciones¹⁰ se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante (...)".

Finalment, comentar que, tot i que per la Llei de Protecció de Dades també es regulen els drets dels interessats¹¹ davant les dades personals en possessió del Responsable dels Fitxers o del Tractament, en particular, als articles del 14 al 16, així com el procediment a seguir en l'exercici dels mateixos¹², cal destacar, però, que el dret de cancel·lació no és aplicable a les dades del PMH (aspecte previst a l'article 4.5 de la LOPD i l'article 33.2 del RLOPD). El que ve motivat pel fet que es reconeix, a cada ciutadà, el dret a sol·licitar a les administracions municipals l'expedició de certificats de tot el seu historial d'empadronament, el que fa que les dades padronals hagin de ser conservades durant tota la vida.

4. Certificacions i volants d'empadronament

L'expedició, per part de l'Ajuntament, de les certificacions i dels Volants d'Empadronament tenen una regulació específica a l'article 16.1 de la LRBRL i als articles 53.1 i 61 del RPDTL, havent sigut objecte de desenvolupament a través de la Resolució de 4 de juliol de 1997 per part de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Territorial.

No obstant això, comenta la Recomanació de l'APDCM que:

"(...) en la medida de lo posible que a través de ellas se está accediendo a datos de carácter personal de los vecinos, es necesario que dicha información no sea facilitada a nadie que no sea interesado legítimo (...)".

I, en aquest sentit, continua dient que:

"(...) cuando no sea el propio interesado o su representante legal o voluntario, el que solicite directamente por escrito la certificación o el volante ante el Ayuntamiento –en cuyo caso deberá aportar la copia del DNI-, y se utilicen para la solicitud, procedimientos distintos de la relación directa entre el funcionario y el vecino, como puede ser solicitudes a través del teléfono o de Internet, se deberá requerir del solicitante que comunique no sólo el número del DNI, sino también otros datos que consten en el Padrón Municipal, como serán el lugar y la fecha de nacimiento, así como la nacionalidad, para garantizar de esta forma la autenticación del interesado que formaliza la solicitud".

¹⁰ Entenent com a concepte de notificació "el documento en el que se informa a una persona sobre una decisión de la autoridad".

¹¹ Veure el procediment *PDPR08 Exercici de drets* per més informació.

¹² Segons les regulacions establertes pel RLOPD.



5. Com afecta el Reglament de desenvolupament de la LOPD al Padró

L'aprovació del RLOPD es considera d'una singular importància, per motius de seguretat jurídica, contribuint de forma decisiva, a aconseguir una major clarificació de la situació normativa vigent fins al moment.

A criteri de l'Agència, les normes reglamentàries anteriors, que van ser dictades en desenvolupament de la LORTAD, es consideraven disperses, atès que contemplaven aspectes parcials de la Llei, pel que no proporcionaven un conjunt normatiu suficient i global de la matèria. En realitat, són múltiples els aspectes que s'han anat perfilant respecte de l'aplicació de la LOPD al llarg de la seva vigència, tant a través de les decisions adoptades per l'AEPD, com mitjançant les sentències que s'han vingut dictant en l'ordre jurisdiccional, tant per l'Audiència Nacional com pel Tribunal Suprem.

En aquest marc, no era suficient dur a terme una feina d'interpretació de les normes jurídiques vigents, sinó que era prioritari dotar d'una seguretat jurídica als destinataris de la Llei i adaptar les previsions de la Llei a la realitat de 2007, la qual dista molt respecte de la de 1999. És per això que l'aprovació del RLOPD era considerada com a necessària.

En aquest sentit, mitjançant els més de cent cinquanta articles que conté, s'han tingut en compte aspectes com:

- La creixent importància del dret a la protecció de dades personals com a dret fonamental reconegut a la Constitució Espanyola.
- El constant desenvolupament que experimenten, dia a dia, les tecnologies de la informació.
- La globalització, amb les conseqüències que d'ella se'n deriven, quant als moviments internacionals de dades.

Introduït aquest breu parèntesi amb la finalitat de contextualitzar l'aparició del RLOPD, tot seguit s'enumeren els punts que es veuen afectats davant els tractaments a què es sotmeten les dades del Padró:

1. **Delimitació de l'àmbit d'aplicació.** L'aplicació serà tant a fitxers i tractaments automatitzats com als que no ho són, que els faci susceptibles de tractament, i a tota modalitat i ús posterior d'aquestes dades tant per part del sector públic com per part del sector privat¹³.

En aquest sentit, anteriorment a l'aprovació del RLOPD, va resultar clarificadora la Sentència de la *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional* de 19 de maig de 2004, en la que es ratifica la total aplicació a qualsevol tipus de tractament, automatitzat o no, desestimant un recurs interposat contra resolució de l'Agència de 25 de març de 2002, per infracció de l'article 10 de la LOPD. La persona que va interposar el recurs va al·legar que no era d'aplicació la LOPD als fitxers i tractaments no automatitzats, en virtut de la Disposició addicional primera de la citada llei, doncs es tractava d'un document generat manualment

¹³ Article 2.1 del RLOPD.

amb dades facilitades per la persona denunciant¹⁴. Segons s'indicava a la Sentència, en cap cas l'actora dels fets podria acollir-se al termini d'adequació indicat a la Disposició addicional primera, doncs s'està referint a fitxers creats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LOPD i les dades personals del denunciant van ser recollides posteriorment.

En l'àmbit del Padró, tal com ja s'ha comentat a la present Instrucció, l'aplicació del RLOPD als fitxers no automatitzats, resulta un punt clau, atès el gran nombre de paper que l'Ajuntament genera per tal de donar compliment a les competències que li són atribuïdes en matèria de territori i població.

- 2. L'establiment de les formalitats per a l'acreditació del deure d'informació i l'obtenció del consentiment. Regulació específica en el supòsit de dades de menors d'edat.** Encara que el RLOPD respecta la definició del consentiment de la LOPD, seguint la doctrina judicial del precedent del Reial Decret 424/2005, de 15 d'abril, contempla procediments que permetin, al Responsable dels Fitxers, acreditar l'obtenció del consentiment mitjançant el control auditable de la sol·licitud del consentiment i del control de les sol·licituds retornades.

A més, el RLOPD desenvolupa el procediment d'exercici del dret d'oposició establint que el consentiment pugui revocar-se sense que, en cap cas, el responsable exigeixi requisits addicionals com són els previstos per a la rectificació i cancel·lació.

A la vegada, el RLOPD incorpora la regulació específica del deure d'informació a menors d'edat, els requisits del qual requereixen:

- Expressar-se en un llenguatge fàcil i comprensible.
- Que els pares o tutors legals donin el consentiment en el cas dels menors de 14 anys.
- Afegir a les disposicions establertes a l'article 5 de la LOPD les de l'article 13 del RLOPD.

L'automatització de les dades en el moment en què són introduïdes al Padró Municipal és un fet necessari per dur a terme el tractament de les mateixes, així doncs, i si bé ja s'ha comentat en aquesta Instrucció que l'Ajuntament no requereix del consentiment per estar legalment previst al punt segon de l'article 6, cal notar el cas particular de l'enregistrament de menors d'edat, els quals sí estaran subjectes a aquest canvi, motiu pel qual l'Ajuntament haurà de sol·licitar el consentiment als representants legals dels mateixos.

Cal tenir en compte, que la no necessitat de consentiment no eximeix del compliment del principi relatiu al dret a la informació en la recollida de dades, establert a l'article 5 de la LOPD, en conseqüència, l'Ajuntament haurà d'informar de forma expressa, precisa i inequívoca en el procés de captació de dades del ciutadà.

- 3. Establiment de les Mesures de Seguretat.** El Títol VIII del RLOPD contempla les mesures de seguretat de nivell bàsic aplicables tant per als fitxers i tractaments automatitzats com per als no automatitzats¹⁵.

¹⁴ Cal indicar que el document va generar-se amb posterioritat a la data d'entrada en vigor de la LOPD.

¹⁵ Les mesures de seguretat per als fitxers no automatitzats es detallen a la Instrucció PDIN02.



Tal com ja s'ha remarcat al primer punt d'aquest apartat, així com al punt de Principi de Seguretat, tant els expedients com els arxius històrics del Padró emmagatzemats a l'Arxiu Municipal de l'Ajuntament, són clars exemples d'aplicació a la vista d'aquest precepte. Aquesta obligació, doncs, implicarà que, entre d'altres aspectes, l'Ajuntament elabori procediments de còpia i reproducció de la documentació, de préstec i devolució d'informació, així com de trasllat de documents a l'Arxiu Municipal.

6. Resum sobre els principals criteris que regeixen la privacitat i l'ús de PMH

Tots els PMH contenen dades personals i han de ser gestionats utilitzant mitjans informàtics, per aquesta raó es consideren fitxers automatitzats, sotmesos a la regulació de la legislació de protecció de dades de caràcter personal. D'aquesta manera, s'estableixen els següents punts a tenir en compte:

1. L'Ajuntament, Responsable dels Fitxers del PMH, té unes obligacions jurídico-formals (creació i regulació d'aquests fitxers, publicació en el Butlletí Oficial de la Província i Notificació a l'Agència de Protecció de Dades, entre les més importants) i materials (garantir la seguretat i la confidencialitat de les dades).
2. Els particulars, persones físiques o jurídiques, tenen acotat l'accés a la informació padronal d'un altre particular, raó per la qual l'Ajuntament té prohibit comunicar les dades del PMH.
3. L'Administració General de l'Estat i les Administracions de les Comunitats Autònomes podran sol·licitar, a l'Institut Nacional d'Estadística, sense consentiment de l'interessat, una còpia actualitzada del fitxer format amb les dades del *Nom, cognoms, domicili, sexe, nacionalitat, lloc i data de naixement i DNI (o número de la tarja de residència en vigor si es tracta d'estrangers)* que consten en els padrons municipals d'habitants i en el cens electoral corresponents al territori on exerceixen les seves competències, per a la creació de fitxers o registres de població.
4. Els fitxers o registres de població tindran com a finalitat la comunicació dels diferents òrgans de cada Administració Pública amb els interessats residents en els respectius territoris, respecte a les relacions jurídico-administratives derivades de les competències respectives de les Administracions Públiques.
5. Quan la comunicació o cessió de dades de persones concretes es faci als poders públics, s'haurà de tenir present el que s'exposa a continuació:
 - Si la sol·licitud ha estat formulada pel Defensor del Poble (o *Síndic de Greuges*), el Ministeri Fiscal, els jutges o tribunals, els cossos i forces de seguretat o el Tribunal de Comptes (o la Sindicatura de Comptes), en l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes, es contestarà sense necessitat de materialitzar cap tràmit a l'efecte.
 - Si la petició prové d'una Administració Pública, l'art.16.3. de la LRBRL, obliga a comunicar la informació sol·licitada (d'acord amb el principi de col·laboració interadministrativa), establint-se per això dos requisits que l'Ajuntament haurà de comprovar abans de comunicar les dades sol·licitades:



-
- Que resulti necessari per l'Administració en l'exercici de les seves competències¹⁶.
 - Exclusivament quan les dades sol·licitades siguin dades rellevants per a la finalitat.
 - En l'exercici de les competències municipals, s'admet l'ús de la informació padronal entre els departaments o serveis interns de l'Ajuntament, amb la garantia de la confidencialitat i seguretat de les dades, a més de la de no utilitzar més dades de les estrictament necessàries (principi de qualitat).

S'ha d'observar, com a conclusió d'aquest punt, que totes aquelles finalitats i usos previstos que no estiguin inclosos en el que la llei defineix com a l'exercici de les funcions pròpies de les Administracions Públiques en l'àmbit de les seves competències o, en el seu cas, que existís una llei que disposés una altra cosa o estigués previst a les disposicions de l'apartat segon de la LOPD, requeriran el consentiment inequívoc de l'afectat per poder procedir a la comunicació.

¹⁶ Per més informació veure art. 21.1 de la LOPD.



Annex. Casos legítims de tractaments de dades del Padró

1. Primer cas: Sol·licitud de dades per part d'altres administracions

Pel que fa a la sol·licitud d'informació del PMH per compte de tercers, una de les casuístiques que acostuma a donar-se respecte a les dades del Padró és el que una administració sol·liciti informació a una altra d'alguns dels seus habitants amb algun criteri comú (mateix lloc de naixement, mateixa edat, residència en un barri en concret, etc.) amb la finalitat de poder-los enviar informacions o invitacions a diferents actes.

Davant aquestes sol·licituds, cal tenir en compte que:

- El registre de la Població està regulat per l'art. 16 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local i modificat per la Llei Orgànica 14/2003, de 20 de novembre de Reforma de la Llei Reguladora.
- Els fitxers o registres de població tindran com a finalitat la comunicació dels diferents òrgans de cada Administració pública amb els interessats, residents en els respectius territoris, respecte a les relacions jurídic-administratives derivades de les competències respectives de les Administracions Públiques.
- Tots els PMH contenen dades personals i han de ser gestionats utilitzant mitjans informàtics, per aquesta raó es consideren fitxers automatitzats, sotmesos a la regulació de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de caràcter personal. D'aquesta manera, s'estableixen els següents punts a tenir en compte:
 - L'Ajuntament titular del PMH té unes obligacions jurídic-formals (regulació d'aquests fitxers) i materials (garantir la seguretat i la confidencialitat de les dades).
 - Els particulars, persones físiques o jurídiques, tenen acotat l'accés a la informació padronal d'un altre particular, raó per la qual l'Ajuntament té prohibit comunicar les dades del PMH.

A més, cal observar que, quan la comunicació o cessió de dades de persones concretes prové d'una Administració Pública, l'article 16.3. de la LRBRL obliga a comunicar la informació sol·licitada (d'acord amb el principi de col·laboració interadministrativa). Tot i així, estableix dos requisits que l'Ajuntament ha de comprovar abans de comunicar les dades sol·licitades:

- Que les dades resultin necessàries per l'Administració en l'exercici de les seves competències.
- Exclusivament quan les dades sol·licitades siguin dades rellevants per la competència argumentada.



Per tot això, l'Ajuntament, valorant sobretot aquests dos últims requisits, ha de decidir sobre la legitimació d'aquestes peticions i desestimar-les en cas que no existeixi competència, per part de l'Administració que demana les dades, que obligui a l'Ajuntament que ha de cedir les dades a enviar aquesta informació sota allò previst a la citada LRBRL. D'igual manera s'haurà de procedir en aquells casos en els que no s'evidenciïn motius o assumptes en els que la residència o el domicili siguin dades rellevants per dur a terme l'exercici de les competències de l'Administració demandant.

Cal tenir present que si l'Ajuntament a qui se li han demanat les dades les cedís i no es complissin els criteris esmentats, incorreria en una cessió de dades incompatible per a les finalitats per a les quals van ser recollides.

Una de les solucions que sol adoptar-se en els casos en què les dades no puguin ser cedides a l'Administració demandant (per trobar-se en una situació d'incompatibilitat de finalitats) és establir una col·laboració entre ambdues, de tal manera que l'ens propietari de les dades, mitjançant la seva Web, la revista municipal i/o pancartes, publiqui un anunci o una informació dirigida a tots aquells ciutadans afectats per la sol·licitud plantejada amb la finalitat de què sigui el propi ciutadà qui, voluntàriament, s'adrexi a l'Administració interessada en fer una actuació o informar d'un determinat assumpte.

2. Segon cas: Comunicació de l'Ajuntament per actualitzar les dades del Padró

Una altra de les casuístiques que plantegen dubtes és la de si resulta conforme a la legislació vigent en matèria de protecció de dades, el fet que un Ajuntament s'adrexi, mitjançant carta no certificada, a les persones inscrites al PMH per tal que coneguin i rectifiquin, si escau, les seves dades padronals.

En aquest sentit cal dir que :

- Atès que la finalitat d'aquest tractament de dades està previst a la normativa vigent d'àmbit local (RD 1690/1986, RD 2612/1996).
- Atès el disposat per la Llei de Protecció de Dades respecte l'obligatorietat, per part del Responsable dels Fitxers, de mantenir enregistrada la informació de manera que se'n garanteixi l'actualitat i l'exactitud de la mateixa (art. 4.3 i 4.4 de la LOPD).
- Atès que l'Ajuntament en cap moment utilitza les dades per a finalitats incompatibles (art. 4.2 de la LOPD), tal com s'entén aquest concepte definit a la STC 292/2000, de les previstes en el moment de la captació i de les indicades per via reglamentària.
- Atès que les competències municipals atribuïdes als municipis en matèria de Territori i Població estan regulades per la seva legislació específica (Llei 7/1985).
- Atès que l'acció impulsada per l'Ajuntament inicia un procediment d'exercici de dret d'accés indirecte per part de l'interessat i que, en conseqüència, haurà de facilitar la informació mitjançant una forma llegible i intel·ligible (art. 15.2 de la LOPD) regulada a la legislació específica de protecció de dades (IN 1/1998, RD 1332/1994).



- Atès que el sistema de comunicació amb l'interessat no podrà entendre's com una notificació, segons la regulació dels articles 58 i 59 de la Llei 30/1992 modificada per la Llei 4/1999, i a la vista del diposat a l'article 15.2 respecte l'accés a la informació per mitjà "(...) certificada o no".
- Atès allò regulat per la normativa local quant a les dades obligatòries i optatives que es fan constar en el PMH (art. 56 del RD 1690/1986) i que, per tant, les dades que es mostraran a l'interessat mitjançant la carta atenen el principi de proporcionalitat (art. 4.1 de la LOPD).

Es conclou que, en conformitat a la legislació vigent aplicable, aquesta acció és legítima i l'Ajuntament podrà dur a terme l'emissió d'una carta a la ciutadania empadronada sense que s'hagi d'utilitzar, de manera obligatòria, cap mitjà que acrediti la recepció de la mateixa. Donat que l'objectiu és vetllar per l'exactitud i l'actualitat de les dades enregistrades en el Padró es considera que aquesta actuació està subjecte a les obligacions legals referides, tant pel que fa al dret administratiu (obligació d'actualitzar les dades cada 5 anys) com a la Llei de Protecció de Dades.

3. Tercer cas: Invitació als veïns per decidir sobre l'ús d'un equipament emblemàtic

Davant la consulta formulada quant a la possibilitat de què un Alcalde pugui extraure les dades de Nom, Cognoms i Adreça postal del fitxer del Padró amb la finalitat de convidar als ciutadans a un procés de participació per decidir l'ús d'un equipament emblemàtic del municipi, es considera legítim el tractament per aquest objecte sobre la base del següent marc jurídic:

- Davant allò disposat a la LRBRL, en particular a l'article 25.2, en els apartats m (si aquesta competència es classifica com d'Activitats, Actuacions culturals o esportives) o k (si es considera, pel contrari, de Promoció social).
- Davant allò disposat al Decret Legislatiu 2/2003 de 28 d'abril pel que s'aprova el text refós de la Llei municipal i de Règim Local de Catalunya al seu article 66.3 apartat n).

Arribats a aquest punt, cal comentar que aquest cas resulta molt semblant a la Sentència, ja comentada en punts anteriors, de la *Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional* de 21 d'abril de 2004, en què anula la Resolució del Director de l'AEPD, considerant que la comunicació amb els veïns va fer-se sota l'empara de l'article 25.2.k) de la LRBRL.

No obstant això, com gràficament conclou BACARIA en el seu llibre, "La Sentencia hace suya la condición de tratamiento de datos del Padrón Municipal por parte de los Ayuntamientos siempre que les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias con una interpretación abierta (...)", "Y ello, de modo extremadamente realista, llevando a cabo un anclaje de la función competencial en la realidad social, no cerrándose en la literalidad y rigidez administrativa de las atribuciones de competencias municipales (...)".

Aquesta interpretació oberta és correcta com a norma general, però s'ha de recordar que no exclou de l'anàlisi de cada cas amb la finalitat de no convertir-la en una solució genèrica a través de la qual s'emparin usos indeguts del Padró sota la cobertura d'usos legals.



4. Altres casos particulars

De la mateixa manera que s'ha definit i argumentat en els casos anteriors, i a la vista de les funcions administratives que sense perjudici de les obligacions intrínseques derivades de la competència en l'àmbit de població i que afecten horitzontalment a les competències municipals regulades a l'article 25 i 26 de la LRBRL, es consideren legítimes accions tals com:

- Que l'Ajuntament s'adreci a les unitats familiars per tal d'informar-los de les escoles bressol a les que els fills podran optar per estar en edat escolar.
- Que l'Ajuntament adreci cartes, des del departament de Benestar Social, a les persones més grans de 65 anys per informar-les de les mesures preventives que podran adoptar davant altes temperatures.
- Que l'Ajuntament adreci cartes als integrants de la unitat familiar, per atendre aspectes de salubritat, per tal de comprovar el nombre de residents en un habitatge.