



La consulta solicita el parecer de esta Agencia en relación con la Ley 5/2017, de 25 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadísticas de las Islas Baleares y, en particular, con el apartado 13 de su artículo único, en cuya virtud se introduce en la citada Ley 3/2002 un Título V bajo la rúbrica “Registro de población de las Illes Balears”. Se adjunta informe de la Secretaría general Técnica del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en que se indica que “tal y como se recogió en el informe de este Ministerio al proyecto de esta Ley, la cesión de los datos del censo electoral a estos efectos no es posible, al entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 41 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General”.

Según el régimen contenido en la reforma operada por la mencionada Ley 5/2017 se crea, conforme al artículo 51 de la Ley 3/2002, “el Registro de población de las Illes Balears, que incluirá los datos del nombre, los apellidos, el domicilio, el sexo y la fecha de nacimiento, que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral de todos los ayuntamientos de las Illes Balears”. Estos datos, según el artículo 51.2 se podrán “contrastar, complementar o ampliar con los correspondientes a los dispositivos electrónicos o a la dirección de correo electrónico que las personas interesadas hayan facilitado a la administración autonómica, insular o municipal, a efectos de notificación, de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”.

La gestión del Registro corresponderá, conforme al artículo 53, al Instituto de Estadística de Baleares, ante el que podrán ejercitarse los derechos previstos en la legislación de protección de datos de carácter personal, que recibirá los datos del Instituto Nacional de Estadística, de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley Orgánica 15/1999. Además, añade el artículo 52.2 que el registro “se podrá alimentar de otras fuentes administrativas que se determinen en los instrumentos correspondientes de planificación estadística”. Se impondrán al fichero, creado como tal por el Anexo de la Ley, las medidas de seguridad de nivel básico previstas en la normativa de protección de datos de carácter personal.

En cuanto al uso de los datos del Registro, el artículo 55.1 aclara que “El Registro de población de las Illes Balears tiene como finalidad la comunicación



de los diferentes órganos de la Administración de la comunidad autónoma, como también de los consejos insulares y otras administraciones públicas, con los residentes en su territorio, en el marco de las relaciones jurídico-administrativas derivadas del ejercicio de las competencias que tengan atribuidas”.

De este modo, el artículo 55.2 establece que “Los órganos de la Administración del Gobierno de las Illes Balears y de los consejos insulares, así como de otras administraciones públicas, solo pueden utilizar los datos del Registro de Población de las Illes Balears, sin consentimiento previo de la persona afectada, si los necesitan para ejercer sus competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes”. Añade el apartado 5 del mismo artículo que “Los datos del Registro de población pueden ser utilizados también para elaborar estadísticas en los términos que establecen la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística de las Illes Balears, y los planes y programas que la desarrollen”. Fuera de estos supuestos, según el artículo 57 “los datos del Registro de población de las Illes Balears son confidenciales y el acceso a ellos se rige por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y, con carácter supletorio, por la normativa legal que regule el régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”.

Si bien de lo que establece el apartado 2 del artículo 55 y del régimen de solicitud de los datos previsto en el artículo 55.3 parece que nos encontramos ante un sistema en que se facilitará la información en virtud de solicitudes concretas (sistema “push”), el artículo 55.4 añade que “Las copias del fichero que facilite el IBESTAT contendrán únicamente los datos de apellidos, nombre, domicilio, sexo y fecha de nacimiento”, de lo que parece deducirse que podría ser posible la realización de réplicas o copias íntegras o parciales del fichero de las que dispondrían las administraciones habilitadas para su consulta (sistema “pull”).

No obstante, el artículo 56 aclara que “la información que obtengan de la forma prevista en este título los diferentes órganos de la administración no puede ser manipulada, cedida ni utilizada para otras funciones diferentes de las que se hicieron constar en la solicitud dirigida al IBESTAT”.

La Disposición Adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, establece lo siguiente:

*“1. 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 formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.*

*2. Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de 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”.*

De lo establecido en esta Disposición se desprende que la transmisión de los datos para la creación de los registros poblacionales a los que la misma se refiere 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.

Asimismo, de lo establecido en el apartado 2 de la Disposición Adicional, en conexión con el apartado 1 parece desprenderse que la cesión a la que aquella se refiere debería efectuarse en virtud de una única solicitud, efectuada por el órgano competente en cada Administración Pública, fundada en la creación de un único registro que sería accesible por los distintos órganos integrados en cada Administración, dentro del ámbito territorial de su actividad.

A su vez, la disposición adicional reproducida parece traer causa del régimen regulador del padrón municipal de habitante. Así el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local regula los accesos a dicho padrón, indicando que *“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia”*.

Del tenor del precepto, que como puede señalarse guarda una gran relación con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999 se desprende claramente que la cesión de los datos contenidos en el padrón municipal de habitantes amparada en la normativa reguladora del mismo únicamente será posible en caso de que concurran dos requisitos acumulativos:

- En primer lugar, que la misma tenga por finalidad el ejercicio por la administración cesionaria de sus competencias.
- En segundo lugar, que el dato correspondiente a la residencia o domicilio del afectado resulte relevante para el citado ejercicio.

No obstante, junto a estos requisitos la disposición adicional segunda establece un requisito adicional, vinculado al ejercicio de la competencia, cual es la necesidad de que la Administración que hiciera uso de los datos los precisase para llevar a cabo una comunicación a los interesados que a su vez estuviese vinculada con el ejercicio de esa competencia jurídico administrativa. Es decir, el acceso a los datos del registro de población sería finalista y amparado en la necesidad de conocer el lugar al que deba destinarse la comunicación a la que se refiere el apartado 2 de la disposición adicional segunda de la LOPD.

En todo caso, y como ha señalado esta Agencia Española de Protección de Datos en informe de 22 de septiembre de 2017 ni el padrón municipal de habitantes ni el registro poblacional que en su caso fuera creado por la normativa estatal o autonómica podrá ser utilizado para la elaboración de un

censo electoral, toda vez que esta posibilidad no se encuentra autorizada por las normas ya citadas y el uso de los datos del padrón o el registro para tal finalidad contravendría en consecuencia lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, al destinarse los datos a una finalidad incompatible con la que motivó su recogida.

Dicho todo lo anterior, ciertamente la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral general, al regular en su artículo 41 el acceso a los datos censales, limitando su apartado 4 el acceso a los datos por las Comunidades Autónomas a la obtención de “una copia del censo, en soporte apto para su tratamiento informático, después de cada convocatoria electoral, además de la correspondiente rectificación de aquél”.

No obstante, como se ha reproducido con anterioridad, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999 prevé la posible solicitud por las Comunidades Autónomas de “una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral”.

A su vez, el artículo 51.1 de la Ley 3/2002, en la redacción dada al mismo por la Ley 7/2017, ahora analizada, dispone que el registro poblacional de Baleares “incluira los datos del nombre, los apellidos, el domicilio, el sexo y la fecha de nacimiento, que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral”.

La cuestión a resolver es la de la aparente contradicción entre el artículo 41.4 de la Ley Orgánica 5/1985 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, que reproduce de forma casi literal el artículo 51.1 de la Ley 3/2002.

La solución a la cuestión planteada pasa por considerar que el fichero que sería facilitado por el Instituto nacional de Estadística a la Comunidad Autónoma que crease un registro de población no se identificaría con el censo, sino que habría de ser considerado como un fichero distinto en el que se incorporarían los datos que mencionada la disposición tal y como constasen en el padrón municipal de habitantes y el censo electoral. En este sentido, el precepto no se refiere a una copia del censo, sino una copia de los datos “que constan” en el censo, teniendo asimismo en cuenta que junto al mismo se hace referencia expresa también al padrón municipal de habitantes.

En resumen, y pese a la deficiente técnica normativa de la disposición adicional la misma debería ser interpretada en el sentido de que no se produce

la entrega de una copia del censo, sino de un producto derivado del mismo y del padrón municipal.

Otra interpretación haría difícilmente compatibles ambas disposiciones, pudiéndose analizar si la disposición adicional segunda, que no figura en el articulado de la Ley Orgánica 15/1999 no afectaría, en su condición de norma posterior, a la Ley Orgánica 5/1985, habida cuenta de que la disposición final segunda de la propia Ley Orgánica 15/1999 no atribuye a la disposición adicional segunda el carácter de Ley ordinaria.

En consecuencia, y en lo que hasta ahora se ha analizado, cabe considerar que la creación del registro poblacional en los términos establecidos por el artículo 51.1 de la Ley 3/2002 en la redacción dada por la Ley 5/2017 resulta ajustado a lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, que prácticamente viene a reproducir.

En cuanto a su contenido, es cierto que frente a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999 el artículo 51.2 prevé que el registro se podrá completar con los datos relativos a los “dispositivos electrónicos o a la dirección de correo electrónico que las personas hayan facilitado a la administración a efectos de notificación”.

Esta ampliación de los datos, siempre que se produzca para el cumplimiento de las finalidades del fichero, cual es la adecuada comunicación de las administraciones públicas con los interesados en el marco de las relaciones jurídico administrativas con los mismos, sería ajustada al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica, al ser “adecuados, pertinentes y no excesivos” para el cumplimiento de dicha finalidad.

Ahora bien, para ello será preciso que los interesados hayan efectivamente prestado su consentimiento para el tratamiento de los datos, no bastando que la información haya sido comunicada a la Administración autonómica en el marco de una actuación concreta, sino que deberá recabarse de los interesados el consentimiento para que efectivamente pueda procederse de forma permanente al tratamiento de los datos haciéndose constar también las consecuencias de la prestación del consentimiento. Además, deberá estarse especialmente a lo establecido respecto de las notificaciones electrónicas al ciudadano en los artículos 41 y 43 de la Ley Orgánica 15/1999, dado que al ser la notificación la finalidad del registro no todas las direcciones electrónicas facilitadas por el ciudadano deberían ser incorporadas al fichero, quedando limitadas a la dirección electrónica habilitada única, que es aquélla

donde efectivamente producirán plenos efectos las notificaciones que se le realizen.

El artículo 55, en la redacción recogida en la Ley ahora analizada establece la finalidad del registro en los términos previstos en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, estableciendo igualmente en el precepto el régimen establecido en la Ley reguladora de las bases de régimen local para el acceso al padrón municipal de habitantes. De este modo, el acceso quedaría limitado al ejercicio de las competencias en la marco de las relaciones jurídico administrativas con los ciudadanos y cuando la residencia y el domicilio fuesen los datos relevantes para el desenvolvimiento de dichas relaciones, debiendo acreditarse en la solicitud esta circunstancia.

No obstante, el apartado 4 del artículo 55 se refiere a las “copias del fichero”, indicando que solamente contendrán el nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento. En este punto, debe indicarse que este precepto no debería entenderse en el sentido de que sea posible una cesión masiva de una copia del registro poblacional, dado que de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, que es la que otorga legitimación a este registro, se desprende que, al quedar limitado el acceso al fichero para la comunicación con los ciudadanos en el marco de las relaciones jurídico administrativas, el tratamiento de los datos por la Administración que consulta el fichero debe quedar consumado por el cumplimiento de esta finalidad en cada supuesto concreto. De este modo, la citada disposición adicional no habilita la creación de copias o réplicas del registro poblacional por parte de las Administraciones Públicas distintas de la responsable del tratamiento.

Quiere ello decir que el artículo 55.4 de la Ley 3/2002, en la redacción dada por la Ley 5/2017 sólo será conforme a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, y por ende el tratamiento sólo será lícito en caso de que por “copias del fichero” se interprete únicamente aquella de carácter parcial que pudiera ser facilitada en el marco de una solicitud y para el mantenimiento de una determinada relación jurídico administrativa, de forma que agotada esta finalidad la administración a la que se hubiese facilitado la copia procediese a la supresión de los datos. En este sentido, puede resultar clarificador el artículo 56, que recoge expresamente el principio de limitación de finalidad en el uso de los datos.

Finalmente, y si bien es cierto que en el momento presente el régimen de seguridad en el tratamiento de los datos personales viene regulado por el Título VIII del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, que

diferencia entre los niveles básico, medio y alto, debe tenerse en cuenta que, a partir de 25 de mayo de 2018 será de aplicación a los responsables del tratamiento el régimen contenido en el Reglamento 679/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, que establece en su Título IV la necesidad de que las medidas técnicas y organizativas que establezca el responsable se determinen después de que por el mismo se lleve a cabo una valoración de los riesgos que para los derechos de las personas conlleva el tratamiento de los datos de carácter personal, por lo que será necesario que con anterioridad a la mencionada fecha se lleve a cabo por la Administración autonómica la correspondiente evaluación del riesgo y la adopción de las medidas que procedan respecto del tratamiento.

A la vista de todo ello, y sin perjuicio de las cuestiones planteadas en el presente informe en cuanto a la interpretación que debería darse a las disposiciones del texto legal sometido al parecer de esta Agencia, debe considerarse que el mismo no vulnera las normas reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.