



N/REF: 357547/2017

La consulta plantea que la Diputación Foral de Araba ha solicitado acceder de forma telemática a la base padronal del Instituto Nacional de Estadística (INE), siendo la primera vez que se habilitaría este tipo de acceso a un Órgano no perteneciente a la Administración General del Estado. Se solicita Informe a la Agencia Española de Protección de Datos sobre el acceso por parte de la Diputación Foral de Araba a la Base de Padrón de/Instituto Nacional de Estadística (INE) mediante un sistema web. Especifica además, más adelante, que la herramienta que el INE ha desarrollado es un sistema WEB denominado SECOPA- Servicio de consulta de Datos Padronales, para que aquellos Organismos que tienen habilitación legal puedan acceder a la base padronal del INE y, por tanto, permite devolver el domicilio siempre que se encuentre dentro del ámbito territorial de la Administración que lleva a cabo la consulta. Asimismo SECOPA presenta una opción que permite verificar y consultar si el habitante que se busca reside en un ámbito determinado: municipio, provincia o comunidad autónoma, devolviendo respuesta afirmativa ("Sí") o negativa ("No"). En definitiva, añade, "sólo se facilitaría de forma telemática el domicilio si la persona reside en la provincia en que la Diputación ejerce sus competencias y, si no reside en dicha provincia, sólo se indicaría si reside o no en un determinado municipio previamente facilitado por la Diputación".

El art. 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) define el Padrón Municipal como el *registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio*. El apartado 2 de dicho artículo establece los datos obligatorios que ha de contener el Padrón, lo cuales, al referirse a cada vecino, son datos personales según la definición que contiene el art. 3.1.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, (LOPD): "cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables". La letra i) del art. 3 LOPD a su vez define cesión o comunicación de datos: toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado. Así pues, la consulta se refiere a una cesión de datos personales que se plantea por el INE a la Diputación Foral de Araba. Para ello, como requiere el art. 11 LOPD, será



necesario el previo consentimiento del interesado salvo, entre otras circunstancias, que la cesión esté autorizada en una ley (art. 11.2.a) LOPD).

En principio, hay que mencionar que el acceso vía web a los datos padronales de domicilio de los residentes en la provincia (sic) de Álava/Araba – en realidad Territorio Histórico- (que es lo que se plantea, a la vista del borrador de convenio presentado con la consulta) no debería de plantear unas circunstancias diferentes –en principio- que el acceso a los datos por vías más tradicionales –sin perjuicio obviamente de las medidas de seguridad que dicho acceso informático habrá de cumplir, ante el mayor riesgo de un acceso masivo a los datos personales- ya que la comunicación de los datos sin el consentimiento del afectado se produce en ambos casos –vía web o a través de vías distintas-, y el art. 16.3 LBRL, como luego veremos, no especifica que se pueda hacer, o dejar de hacer, de una u otra manera. De hecho, tal y como impone el art. 3.2 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la vía electrónica de comunicación es la establecida en la ley con carácter general: *[l]as Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.*

El art. 16.3 LBRL establece: *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.*

Este artículo fue extensamente interpretado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, en la que determinó la constitucionalidad del mismo. De la misma cabrá extraer por tanto los requisitos para que la cesión planteada sea conforme a la normativa de protección de datos, único aspecto sobre el que ha de versar esta consulta.



Tal y como ha sido interpretado por el TC en dicha sentencia (FJ 8), este precepto se refiere a la cesión no consentida de los datos relativos a la residencia o el domicilio a otras Administraciones públicas que así lo soliciten solamente en aquellos casos en los que, para el ejercicio de sus competencias, sean aquellos datos relevantes. En suma, esta petición, que no se refiere específicamente a la cesión de datos del padrón en lo concerniente a los datos de los extranjeros, tiene por finalidad poder disponer de los datos relativos a la residencia o el domicilio que constan en el padrón municipal, (...). De esta forma, de acuerdo con la Ley Orgánica de protección de datos, la finalidad inicial que justificó la recogida de los datos por parte de una Administración pública no impide el destino posterior de los datos para su uso en finalidades diferentes de aquellas que motivaron su recogida respetando, en todo caso, el principio de reserva de ley para establecer dicho cambio, (...) la Ley de bases de régimen local en su condición, además, de norma reguladora de un fichero como el padrón municipal puede prever cesiones de datos entre Administraciones públicas.

(...) los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos de forma que **deberá motivarse la petición** de aquellos datos que resulten relevantes, **pues es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal**. El precepto ha contemplado ambos extremos de manera que cualquier cesión de los datos del padrón debe fundamentarse en la **necesidad** por parte de la Administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, **extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados**, atendiendo a la competencia que pretende ejercer la Administración cesionaria (art. 4 in fine de la Ley 30/1992). Se trata así de una regla de por sí restringida a los datos relativos a la residencia y al domicilio en cada caso concreto, y a la que le resultarán de aplicación, de más está decirlo, el resto de principios y previsiones que conforman el contenido del derecho reconocidos en la legislación sobre protección de datos.

De lo anteriormente transcrito, y del resto de la fundamentación jurídica contenida en dicha sentencia resulta que el TC ha determinado que (i) habrá de



evitarse el acceso indiscriminado y masivo a los datos personales (ii) el dato en cuestión solicitado habrá de ser pertinente y necesario (iii) para la finalidad establecida en el precepto (iv) la solicitud de acceso a los concretos datos personales habrá de motivarse y justificarse expresamente, (v) de manera que ello posibilite su control por el cedente (vi) y se evite un uso torticero de esa facultad con accesos masivos. Ello supone (vii) que ha de quedar garantizada la posibilidad de analizar si en cada caso concreto el acceso tenía amparo en lo establecido en la ley (art. 16.3 LBRL).

Tal y como resulta expresamente de la citada sentencia 17/2013, en su fundamento jurídico 9, el INE ya dispone de, al menos, un acceso de este tipo tal y como establece la disposición adicional séptima LBRL, referida al acceso a los datos del padrón municipal (para los datos de extranjeros) por la Dirección General de la Policía, preferentemente por vía telemática, a los fines de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (LODE), disposición que fue declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional si se interpretaba en los términos establecidos en dicho fundamento jurídico 9.

Aplicando la doctrina anteriormente transcrita al supuesto planteado, cabría entender que, en el caso de que se diesen todos los requisitos mencionados en este informe (que son en definitiva los requisitos que resultan de la sentencia tantas veces mencionada 17/2013) dicho sistema de acceso web por la Diputación Foral de Álava sería conforme a la normativa de protección de datos.

Así, respecto del sistema expuesto en la letra a) de la consulta, podría entenderse conforme a esta normativa desde el momento en que la finalidad de la consulta de los datos del padrón está referida a las competencias de la hacienda foral en materia tributaria; la posibilidad de ceder los datos sin el consentimiento del afectado está previsto en una ley (LBRL); la cesión del dato personal del domicilio se limita a las personas sobre las que en principio recae la competencia tributaria de la hacienda foral, esto es, los residentes en el territorio histórico de Álava (véanse artículos 1 y 6 de la ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco). En cuanto a las facultades de control, cabe entender igualmente que el SECOPA –el servicio web- dado que sólo devuelve el domicilio si este se encuentra en el Territorio Histórico, es decir, en el ámbito territorial correspondiente a las potestades tributarias de la Hacienda Foral, es



un sistema de control que evita (o tiende a evitar) un acceso masivo a los datos. Ello, por otra parte, trata de salvaguardarse, como resulta de la cláusula Cuarta, letra A) del borrador de convenio aportado dado que establece que las consultas “se llevarán a cabo individualmente para cada procedimiento, siendo necesario hacer constar para cada una su número de identificación y el motivo de acceso a la base padronal”. Estos campos, se añade, “son los que permitirán llevar a cabo las tareas de control y la localización de los expedientes en las auditorías que sobre cesión de datos se realicen”. La letra B) de dicha cláusula Cuarta establece por otra parte los requisitos y finalidad, necesidad de estar fundada en funciones de aplicación del sistema tributario por la hacienda foral, y que el acceso al servicio web deberá hacerse a través del certificado electrónico reconocido. En el apartado D) de la cláusula Cuarta se establecen además que habrá de establecerse el correspondiente procedimiento para la tramitación interna de los accesos por parte de los órganos de la hacienda foral, y que ésta deberá contar con una norma de seguridad interna que como mínimo deberá de regular, entre otros aspectos, el órgano responsable de la gestión de usuarios y control y seguridad de los accesos, el personal facultado y las condiciones de acceso, el control de usuarios y accesos al servicio web etc. Esto es, las medidas de seguridad para el acceso.

b) en cuanto al sistema contemplado en la letra b) de la consulta, sin embargo, cabe entender que no se adapta a los requisitos para poder ser considerado conforme a la normativa de protección de datos, no sólo porque, tal y como se plantea, no existiría una delimitación territorial al acceso a la base de datos del padrón municipal (lo que podría motivar accesos masivos), sino porque tal y como se explica no existirían procedimientos efectivos de control por el cedente de los datos personales (INE) que permitirían discriminar si la persona que se busca tiene o no tiene un expediente abierto que se desea notificar en un determinado domicilio, y consecuencia añadida de lo anterior es que se expresa en la consulta que no podría existir un sistema efectivo de auditoría a posteriori, o comprobaciones sobre la existencia del expediente concreto una vez que ya haya sido realizada la búsqueda por parte del cesionario. Ello significaría una quiebra del derecho fundamental a la protección de los datos previsto en artículo 18.4 de la Constitución ante las dudas sobre un control efectivo por el cedente de los datos, que es requerido por el Tribunal Constitucional como un requisito para la legitimidad del acceso a dichos datos.



Por último, y respecto de comentarios observados de la lectura del borrador de convenio presentado a consulta, cabe decir que el mismo hace referencia a la ley 30/1992, hoy día derogada, por lo que habrá hacer mención a las leyes 39/2015 o 40/2015, según sea el caso. Y ello también cabe repetirlo respecto de la cláusula novena del borrador de convenio, sobre la vigencia del convenio, puesto que se expresa en la misma que la vigencia del convenio será “indefinida”, por cuanto en la actualidad, y salvo que exista normativamente previsto un plazo superior (que no se menciona en el borrador), el plazo de vigencia del convenio no podrá ser superior a cuatro años (art. 49, letra h) de la ley 40/2015. Por último, en dicha cláusula novena, apartado 2, se prevé la facultad para la hacienda foral de suspender la cesión en todo o parte de la información tributaria que se debe ceder al INE en el marco del mismo cuando se produzcan determinadas anomalías. Pues bien, tanto en virtud del principio de reciprocidad, como en virtud de un principio de prudencia por si se produjesen igualmente anomalías, sería conveniente considerar que por parte del INE se pudiese suspender igualmente la cesión de la información a que el convenio hace referencia. La última cláusula, décima, hace referencia también a la ley 30/1992, hoy día derogada.