



Informe 0242/2012

Se consulta si resulta conforme a lo establecido en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso informático al Padrón Municipal con carácter genérico por el personal de los distintos Servicios del Ayuntamiento consultante en el ámbito de sus respectivas competencias.

La comunicación de datos a la que se refiere la consulta constituye, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 i) de la citada Ley Orgánica, una cesión de datos de carácter personal, definida como *“Toda revelación de datos efectuada a persona distinta del interesado”*.

Tal y como determina el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999, *“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 del cesionario con el previo consentimiento del interesado”*. 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. Por ello, deberá determinarse si la legislación reguladora de los ficheros a los que la consulta se refiere permite esa transmisión de sus datos.

A este respecto, siendo el Padrón un fichero de titularidad pública, debe partirse, del principio de delimitación de la finalidad en las cesiones entre Administraciones Publicas consagrado por el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, al exigir que si los datos son cedidos a otras Administraciones Publicas sirvan sólo para el ejercicio de competencias iguales o que versen sobre materias semejantes, con la única excepción, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, de que el cambio de finalidad esté fundado en una de las causas contenidas en el artículo 11 de la propia Ley Orgánica, pudiendo ser sustituida la necesidad del consentimiento para el cambio de finalidad por una previsión realizada en una disposición con rango de Ley (art.11.2 a).

En este sentido, el artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, redactado conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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, dispone que *“los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del 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”*.



Este precepto ha sido objeto de análisis en la sentencia 17/2013, del Tribunal Constitucional, de fecha 31 de enero de 2013, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco con respecto a diversos preceptos de la aludida Ley Orgánica 14/2003. En particular el fundamento jurídico 8 se refiere específicamente a dicho artículo, vinculando cada supuesto individualizado de cesión de datos a la finalidad que lo justifica, impidiéndose así un acceso indiscriminado al Padrón municipal de habitantes. Se señala en dicho fundamento lo siguiente:

*“Desde otro punto de vista y como ya tenemos declarado, la información que recogen y archivan las Administraciones públicas ha de ser necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la ley y adecuada a las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7). Así, el tratamiento de los datos por los Administraciones públicas estará subordinado a su estricta adecuación a los fines de interés público que justifican el ejercicio de las competencias correspondientes a cada una de ellas. Por ello, 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.”*

Ratifica así dicha sentencia el criterio seguido en la interpretación del aludido precepto por esta Agencia en sus informes sobre acceso al Padrón, en relación con las consultas formuladas sobre el acceso por parte de la policía municipal, en los que se venía a señalar que en base al mismo no resultaba posible el “acceso o comunicación en bloque de la totalidad de los datos contenidos en el Padrón de Habitantes que es un fichero público del Ayuntamiento, y por tanto, el acceso informático permanente mediante la conexión de un ordenador del sistema de



*información de la policía, a la base del Padrón, siendo no obstante conforme a derecho, la cesión concreta de determinados datos, debidamente individualizados, cuando se solicite en el marco de las competencias que tengan atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la cesión sea conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica 15/1999, así como en los supuestos en que la autoridad policial, en su condición de Administración Pública, precise conocer específicamente el domicilio de los afectados a los fines previstos en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de la Bases del Régimen Local.”*

En cuanto a la posibilidad de establecer un acceso informático al Padrón por parte de los distintos servicios del Ayuntamiento, resulta sumamente ilustrativo lo señalado en la Sentencia aludida al declarar la constitucionalidad de la disposición adicional séptima de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyos dos primeros párrafos según describe la sentencia prevén *“una posibilidad diferenciada de acceso al Padrón, que viene delimitada por la naturaleza del cesionario (la Dirección General de la Policía), la finalidad que justifica el acceso (el ejercicio por la misma de las competencias específicamente atribuidas por la legislación sobre extranjería) y el alcance de los datos que podrán ser objeto de cesión (exclusivamente los referidos a la inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales), adoptando como cautela que los accesos se realicen con las máximas medidas de seguridad, para lo cual quedará constancia de cada acceso, la identificación del usuario, fecha y hora en que se realizó así como de los datos consultados.*

La citada sentencia toma en consideración para determinar que dicho precepto no vulnera la Constitución, en primer lugar, la finalidad perseguida por el acceso, que en dicho caso se encuentra circunscrita al ejercicio de las competencias sobre control y permanencia de extranjeros en España, competencia atribuida en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al cuerpo nacional de policía, señalando además que se trata de una finalidad legítima expresada mediante la existencia de un específico régimen legal.

A continuación examina dicha Sentencia los siguientes aspectos:

*“En segundo lugar la habilitación de acceso policial al padrón municipal respeta la exigencia de que la omisión del consentimiento del afectado para la cesión de sus datos de carácter personal se establezca en una norma con rango de Ley, tal como al respecto establece el art. 11.2.a) LOPD.*

*En tercer lugar, en cuanto al juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el interés constitucionalmente protegido y perseguido, apreciamos que el legislador, al objeto de que los mismos surtan efecto en una actividad administrativa dirigida a garantizar que la entrada legal de emigrantes y su permanencia en España se produce de modo ordenado, ha determinado quien y para qué se van a utilizar esos datos, los cuales son necesarios y adecuados para la finalidad perseguida, la gestión del sistema de control de entrada y permanencia de extranjeros en España a fin de evitar el fenómeno de*



*la inmigración irregular, de manera que la Administración Pública estaría actuando dentro de las competencias que, sobre esa materia, le atribuye la LOEx. y para cuyo adecuado ejercicio el precepto examinado le habilita a acceder a los datos del Padrón. Así, no cabe dudar ni de la legitimidad de la finalidad perseguida ni de la idoneidad de la medida controvertida en relación con la antedicha finalidad ni tampoco de su necesidad, pues otras medidas en las que sería dable pensar como el control de fronteras pueden ser menos eficaces y tampoco son incompatibles con el acceso previsto.”*

*Ahora bien, dicha previsión legal ha de ser entendida de forma acorde con las exigencias de proporcionalidad que nuestra doctrina exige en la limitación de un derecho fundamental como es el aquí concernido, relativo la protección de datos de carácter personal. Eso significa que la cesión de datos que el acceso regulado por el precepto supone ha de venir rodeado de una serie de garantías específicas, garantías que, cumplimentadas por el órgano administrativo al que el precepto hace referencia, son, evidentemente, susceptibles de control. Entre ellas se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del Padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate, evitando -en cuanto que la exigible motivación de tales decisiones facilita su correspondiente control mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico, en especial, a través del control jurisdiccional contencioso-administrativo- que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos. Límites al contenido del acceso que también resultan de determinadas previsiones de la legalidad ordinaria, las cuales han de ser aplicadas teniendo presente, en todo caso, la necesaria unidad del ordenamiento jurídico, tales como el art. 16.3 34 LBRL, que ya hemos examinado o, incluso, otras regulaciones específicas de la LOPD, en especial su art. 22.2. Resulta de ello que el acceso solamente será posible, en las condiciones antes dichas, cuando el concreto dato en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley pues, en caso contrario, no resultará posible su uso. Con tales garantías el acceso regulado en la disposición cuestionada resulta ser proporcionado en relación con la finalidad perseguida, ya que, en tanto que el dato resultante solo puede ser utilizado para la finalidad establecida en el precepto, ha de realizarse de forma puntual por quien se encuentre expresamente habilitado para ello y en relación a datos concretos cuya necesidad ha de ser también justificada de forma expresa y, por tanto, sometida a control, en los términos que acabamos de exponer.”*

De este modo, dicha Sentencia viene a efectuar un compendio de los requisitos precisos para que pueda establecerse el acceso a los datos contenidos en el Padrón por servicios del Ayuntamiento distintos a aquél que tiene encomendada la gestión del mismo. Así en primer término la finalidad del acceso debe ser legítima,



por realizarse en el marco de las competencias legalmente atribuidas al cesionario y venir amparada en una norma con rango de Ley tal y como exige el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999 cuando no exista consentimiento del interesado.

En segundo lugar, deberá respetarse el principio de proporcionalidad, lo que exige que en cada caso deba superarse el juicio de proporcionalidad en la forma expresada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 207/1996, esto es, debe examinarse si el acceso a los datos contenidos en el Padrón constituye una medida idónea (susceptible de conseguir el objetivo propuesto), necesaria (en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia) y ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

El principio de proporcionalidad se consagra igualmente en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999 conforme al cual *“los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”*. Lo que, como también señala la Sentencia del Tribunal Constitucional, determina que el acceso venga limitado en cada caso concreto al dato relativo al domicilio de la persona afectada, sin que en ningún caso quepa un acceso masivo a los datos contenidos en el Padrón.

Además, en lo que respecta a las garantías de que debe rodearse cualquier acceso que se efectúe al fichero, señala el Tribunal Constitucional la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del Padrón que el precepto prevé, como los concretos accesos de que se trate.

Cabe aquí recordar que en lo que respecta a la atribución de la condición de usuario, y supervisión y control de su actividad lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica regulado en la actualidad por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, que dispone en su artículo primero *“1. El presente real decreto tiene por objeto regular el Esquema Nacional de Seguridad establecido en el artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y determinar la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos a los que se refiere la citada ley.*

*2. El Esquema Nacional de Seguridad está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos requeridos para una protección adecuada de la información. Será aplicado por las Administraciones públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias.”*



Establece así, tal y como señala su exposición de motivos, un común denominador normativo que podrá ser completado, mediante objetivos, materialmente no básicos que podrán ser decididos por políticas legislativas territoriales. En este sentido el artículo 11 de dicho Real Decreto 3/2010 establece que *“1. Todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán disponer formalmente de su política de seguridad, que será aprobada por el titular del órgano superior correspondiente.(...)”*

*11.2 A los efectos indicados en el apartado anterior, se considerarán órganos superiores, los responsables directos de la ejecución de la acción del gobierno, central, autonómico o local, en un sector de actividad específico, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; los estatutos de autonomía correspondientes y normas de desarrollo; y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, respectivamente.*

*Los municipios podrán disponer de una política de seguridad común elaborada por la Diputación, Cabildo, Consejo Insular u órgano unipersonal correspondiente de aquellas otras corporaciones de carácter representativo a las que corresponda el gobierno y la administración autónoma de la provincia o, en su caso, a la entidad comarcal correspondiente a la que pertenezcan.”*

De las normas contenidas en dicho Real Decreto cabe destacar a los efectos que aquí interesan la contenida en el artículo 14, en sus números 1 y 4 según los cuales *“1. Todo el personal relacionado con la información y los sistemas deberá ser formado e informado de sus deberes y obligaciones en materia de seguridad. Sus actuaciones deben ser supervisadas para verificar que se siguen los procedimientos establecidos.*

*(...) 4. Para corregir, o exigir responsabilidades en su caso, cada usuario que acceda a la información del sistema debe estar identificado de forma única, de modo que se sepa, en todo momento, quién recibe derechos de acceso, de qué tipo son éstos, y quién ha realizado determinada actividad.”*

Asimismo, el artículo 16, dispone que *“El acceso al sistema de información deberá ser controlado y limitado a los usuarios, procesos, dispositivos y otros sistemas de información, debidamente autorizados, restringiendo el acceso a las funciones permitidas.”*

Por su parte, el artículo 23 prevé que *“Con la finalidad exclusiva de lograr el cumplimiento del objeto del presente Real Decreto, con plenas garantías del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de los afectados, y de acuerdo con la normativa sobre protección de datos personales, de función pública o laboral, y demás disposiciones que resulten de aplicación, se registrarán las actividades de los usuarios, reteniendo la información necesaria para monitorizar,*



*analizar, investigar y documentar actividades indebidas o no autorizadas, permitiendo identificar en cada momento a la persona que actúa.”*

Por consiguiente, no cabe, como plantea la consulta un acceso generalizado del personal de los distintos servicios del Ayuntamiento a los datos obrantes en el Padrón Municipal, pero será posible el acceso telemático por aquéllos usuarios autorizados en los servicios diferentes al propio de gestión del Padrón, en aquéllos supuestos en que se reúnan los requisitos analizados y siempre que se establezcan las garantías necesarias para comprobar que dicha cesión de datos se efectúa con pleno cumplimiento de los mismos.