

Protección de datos personales y padrón municipal (II)¹

1. Otros aspectos relevantes de la LOPD.

1.1. Creación del padrón municipal y designación de la autoridad responsable y encargado del tratamiento. 1.2. El registro de ficheros en la Agencia de Protección de Datos y las medidas de seguridad. Su aplicación al padrón municipal.

2. Acceso a los datos contenidos en el padrón municipal.

2.1. El régimen jurídico del acceso a los datos del padrón. 2.2. Uso de los datos por los distintos servicios y órganos del ayuntamiento. 2.3. Acceso por otras administraciones públicas: una interpretación constitucionalmente adecuada del deber de colaboración interadministrativa. 2.4. Acceso de terceros particulares.

3. Gestión externa del padrón: acceso por cuenta de terceros.

4. Bibliografía.

Ignacio Villaverde Menéndez
*Profesor titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Oviedo*

1. La primera parte de este artículo se publicó en el QDL, 1, de febrero de 2003.

1. Otros aspectos relevantes de la LOPD

Conviene reparar también en otras dos cuestiones capitales de la aplicación de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD) a esta materia. Una de ellas se refiere a las normas relativas a la creación y el funcionamiento del padrón municipal y de otros posibles ficheros en poder del municipio. La otra es la relativa al registro del padrón en la Agencia de Protección de Datos (en adelante, APD) y las medidas de seguridad.

1.1. Creación del padrón municipal y designación de la autoridad responsable y encargado del tratamiento

Según el artículo 20 de la LOPD los ficheros de titularidad pública, entre los que se cuenta, desde luego, el padrón municipal, sólo pueden crearse, modificarse o suspenderse mediante disposiciones de carácter general publicadas en un diario oficial. Indudablemente, para el caso del padrón municipal, esa norma es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL).

Si bien esta LBRL, o el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales aprobado por el Real decreto 1690/1986, de 11 de julio (modificado por el Real decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, en adelante, RPT), regulan la mayoría de los extremos que el apartado 2 del aludido artículo 20 de la LOPD exige que contenga,² adolece de omisiones de importancia. La LBRL y el RPT no identifican quien sea el responsable del fichero, ante quién pueden ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, ni regulan las medidas de seguridad.

La primera de ellas es la referida a la identificación de “los órganos administrativos responsables del fichero”. Cuestión nada baladí, ya que el responsable del fichero o del tratamiento es una figura crucial en el régimen de protección de datos, pues sobre ella recaen una serie extensa de obligaciones impuestas por la LOPD, y, además, es el responsable a efectos del régimen sancionador de la

LOPD según fija su artículo 43.³ Según la propia LOPD, el “responsable del fichero o tratamiento” es la “persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo que decida sobre la finalidad, el contenido y el uso del tratamiento” [artículo 3.d) de la LOPD].

Pues bien, en el caso del padrón municipal el artículo 17.1 de la LBRL erige al ayuntamiento en responsable de su mantenimiento, revisión y custodia, lo que convierte al alcalde, en mi opinión, conforme lo dispuesto en el artículo 21 de la LBRL [en particular la letra s) de su primer apartado] en el órgano materialmente responsable del fichero o tratamiento a los efectos de la LOPD, sin perjuicio de que pueda delegar esa función con arreglo a lo previsto en el apartado 3 de ese mismo artículo 21.

En efecto, la LOPD no designa obviamente al alcalde como tal responsable, ni hay norma estatal o autonómica⁴ que así lo haga. No obstante, es el alcalde quien ejercer materialmente el poder de disposición sobre el uso, fin y contenido del padrón en su condición de presidente de la corporación, director y máximo responsable del gobierno y la administración municipales [artículo 21.1.a) y d) de la LBRL, artículo 41.2, 6 y 27 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales –en adelante, ROF–]. En rigor, debería decirse que sólo dispone jurídicamente sobre el uso del padrón municipal, ya que su finalidad y contenido están fijados taxativamente en la LBRL. Así pues, en principio, las decisiones relativas a ese uso, y entre ellas las que supongan la cesión de datos (esto es, el acceso por terceros al padrón), le compete tomarlas al alcalde (o persona en quien delegue).

No se olvide que la APD ha considerado en sus resoluciones responsable del fichero o del tratamiento a quien dispone del uso y destino de los datos personales, de manera que esta figura se desliga de la propiedad, posesión jurídica o física de los datos o de los ficheros. Por consiguiente, para la APD, responsable del fichero es quien decide sobre el destino y uso de los datos personales aunque no sean de su propiedad, no los posea o no tenga acceso físico a ellos.⁵

2. Así es, ya que la LBRL regula la finalidad del fichero y sus usos (artículos 15, 16 y 17.3 de la LBRL, artículos 53 y 54 del RPT), el colectivo de personas obligadas a suministrar los datos (artículo 15 de la LBRL, artículo 54 del RPT), el procedimiento de recogida de esos datos y su gestión (artículo 17 de la LBRL, artículo 60 y ss. del RPT, y Resolución de 9 de abril de 1997 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 1 de abril, de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal; recuérdese que para el caso de aquellos ayuntamientos que por su limitada capacidad no puedan gestionar por sí mismos el padrón, dicha gestión puede ser asumida por las comunidades autónomas uniprovinciales, las diputaciones o los cabildos y consejos insulares, artículo 17.1 de la LBRL, artículo 60.2 del ROP), estructura del fichero y los datos que debe contener (artículo 16 de la LBRL, artículo 57 del RPT), las cesiones de datos previstas (artículo 16.3 y 17.3 de la LBRL).

3. Sobre esta figura y sus obligaciones pueden consultarse entre otros APARICIO SALOM, Javier, *Estudio sobre la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal*, Aranzadi, Pamplona, 2000, págs. 97 y ss.

4. Ni la Ley 8/2001, de 13 de julio, de protección de datos de carácter personal de la Comunidad de Madrid, ni la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, disponen nada al efecto. Esta indefinición se refleja en la citada ley madrileña, cuyo artículo 7 trata de aquilatar la figura, estableciendo que en principio es responsable aquel designado como tal en la norma de creación del fichero, y, en su caso, cuando concurren distintos órganos con competencias sobre el fichero en cuestión, será responsable “el órgano titular de la función específica en que se concrete la competencia material a cuyo ejercicio sirva instrumentalmente el fichero” (artículo 7.2).

5. Criterio mantenido por la APD en sus resoluciones, por ejemplo, las 150/2001 y 617/2002, y confirmado por la Audiencia Nacional en sentencias como la de 21 de junio de 2002.

Con todo, cabría sostener que el responsable del fichero o del tratamiento podría ser el órgano titular de aquella función “en que se concrete la competencia material a cuyo ejercicio sirva instrumentalmente el fichero”, como reza el artículo 7.2 de la Ley 8/2001, de 13 de julio, de protección de datos de carácter personal de la Comunidad de Madrid. En tanto el padrón está a disposición de todos los órganos del ayuntamiento cabría inducir de ello que el responsable del fichero sería aquel órgano municipal que haga uso en cada caso del padrón, en tanto es ese órgano el que decide sobre el destino y uso de los datos en él contenidos. Sin embargo, no es ésta mi opinión, porque el alcalde sigue ejerciendo un poder superior y último de control y disposición sobre el uso del padrón en ejercicio de las atribuciones antes aludidas y es sobre él sobre quien recae la responsabilidad última sobre el uso que se haga del mismo.

Ahora bien, nada de lo dicho impide que el alcalde delegue la dirección y gestión del padrón municipal [artículo 43.5.b) del ROF] y que el responsable del fichero pueda ser el órgano titular de esa competencia (por ejemplo, un teniente de alcalde).⁶ Por otro lado, la circunstancia de que sea el alcalde (u órgano en quien delegue) el responsable del fichero no debe plantear mayores dificultades de gestión, ya que las obligaciones derivadas de esa condición no son distintas a otras que recaen también en él en aplicación de la LBRL y sus normas de desarrollo.

No debe confundirse la figura del responsable del fichero o del tratamiento con el encargado del tratamiento (artículo 12 de la LOPD) y con el responsable de seguridad (artículo 1 del Real decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal). El primero de ellos, el encargado del tratamiento, es “la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o juntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento” [artículo 3.g) de la LOPD]. El segundo es “la persona o las personas a las que el responsable del fichero ha asignado formalmente la función de coordinar y controlar las medidas de seguridad aplicables” (artículo 2.11 del Real decreto 994/1999).

En suma, el responsable del fichero es aquel que dispone jurídicamente, en lo que ahora importa, sobre el uso del padrón municipal; el encargado del tratamiento (del que algo se dirá al final de este trabajo) es la persona a la que ese responsable puede encargar el tratamiento físico de los datos sin que pueda disponer de

ellos; y, por último, el encargado de seguridad es la persona designada por el responsable para velar por la seguridad de los datos contenidos en el padrón.

Al responsable del fichero le cumple observar una serie de deberes expresamente dispuestos en la LOPD (y precisados en su normativa de desarrollo). Y a ella debe acudir para suplir la laguna que sobre el particular posee la LBRL y el RPT.

Es ante el responsable del fichero, esto es, el ayuntamiento, ante quien deben ejercitarse los derechos de oposición (artículo 6.4 de la LOPD), acceso (artículo 15 de la LOPD en relación con los artículos 12 del Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, por el que se desarrollan algunos preceptos de la LOPD, y la norma segunda de la Instrucción 1/1998, de 19 de enero, de la APD, relativa al ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación), rectificación y cancelación (artículos 16 de la LOPD, artículos 15 y 16 del Real decreto 1332/94 y norma tercera de la Instrucción 1/1998). Es el responsable quien resuelve sobre las solicitudes de oposición al tratamiento, acceso, rectificación y cancelación de datos en los términos de los preceptos aludidos y en el 24 de la LOPD (“Otras excepciones a los derechos de los afectados”, referidas exclusivamente a restricciones al derecho de información en la recogida de los datos, artículo 5.1 y 2 de la LOPD). El apartado 3 del artículo 13 de la LOPD establece que también es ante el responsable del fichero ante quien debe ejercerse el derecho a recibir información sobre los criterios de valoración y el programa utilizados en el tratamiento que sirvió para adoptar la decisión en que consistió el acto de valoración personal del afectado objeto de impugnación. Asimismo, el artículo 10 de la LOPD le impone un riguroso deber de secreto.

Además, el responsable del fichero es el encargado de adoptar las medidas de seguridad oportunas (artículo 9.1 de la LOPD) y el obligado a notificar y registrar en el Registro General de Protección de Datos de la APD el fichero en cuestión (artículo 39 de la LOPD en relación con el artículo 5 del Real decreto 1332/1994). Por último, del artículo 37.i) de la LOPD se deduce un deber general de colaboración del responsable del fichero con la APD. Y no puede finalizar este examen de las obligaciones del responsable del fichero sin recordar que con arreglo al artículo 43 de la LOPD está sujeto al régimen sancionador previsto en la LOPD (en los términos del artículo 46, “Infracciones de las administraciones públicas”, por remisión del artículo 43.2 de la LOPD).

Es nuestro parecer que no existe impedimento legal para que los órganos y servicios del ayuntamiento⁷ puedan crear ficheros específicos con datos del padrón

6. Ciertamente no debe ocultarse que la APD podría argumentar que en último término el responsable siempre será el alcalde.

7 Cosa distinta es si se trata de otras administraciones, ya que en ese caso estaremos ante una cesión de datos que se estudiará más abajo.

municipal siempre que se sigan las siguientes reglas. En primer lugar, ese fichero debe ser creado por una disposición general (por ejemplo, una ordenanza municipal o un decreto del alcalde) que ha de publicarse en el pertinente diario oficial con indicación de todos los particulares aludidos en el artículo 20 de la LOPD. En segundo lugar, y en nuestra opinión, el órgano responsable de ese fichero deberá notificar a los afectados su existencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.4 y 5 de la LOPD.

Según este precepto, "Cuando los datos de carácter personal no hayan sido recabados del interesado, éste deberá ser informado de forma expresa, precisa e inequívoca, por el responsable del fichero o su representante, dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos, salvo que ya hubiera sido informado con anterioridad, del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, así como de lo previsto en las letras a), d) y e) del apartado 1 del presente artículo".

Previendo, no obstante, una serie de excepciones a esa obligación: "No será de aplicación lo dispuesto en el apartado anterior, cuando expresamente una ley lo prevea, cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos, o cuando la información al interesado resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, a criterio de la Agencia de Protección de Datos o del organismo autonómico equivalente, en consideración al número de interesados, a la antigüedad de los datos y a las posibles medidas compensatorias. Asimismo, tampoco regirá lo dispuesto en el apartado anterior cuando los datos procedan de fuentes accesibles al público y se destinen a la actividad de publicidad o prospección comercial, en cuyo caso, en cada comunicación que se dirija al interesado se le informará del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento, así como de los derechos que le asisten."

Y, finalmente, ese fichero debe inscribirse en el Registro General de la APD (artículo 39 de la LOPD, artículo 5 del Real decreto 1332/1994).⁸

1.2. El registro de ficheros en la Agencia de Protección de Datos y las medidas de seguridad. Su aplicación al padrón municipal

De conformidad con el artículo 39 de la LOPD:

"El Registro General de Protección de Datos.

1. El Registro General de Protección de Datos es un órgano integrado en la Agencia de Protección de Datos.

2. Serán objeto de inscripción en el Registro General de Protección de Datos:

a) Los ficheros de que sean titulares las administraciones públicas.

[...]

e) Los datos relativos a los ficheros que sean necesarios para el ejercicio de los derechos de información, acceso, rectificación, cancelación y oposición.

3. Por vía reglamentaria se regulará el procedimiento de inscripción de los ficheros, tanto de titularidad pública como de titularidad privada, en el Registro General de Protección de Datos, el contenido de la inscripción, su modificación, cancelación, reclamaciones y recursos contra las resoluciones correspondientes y demás extremos pertinente."

Efectivamente, el capítulo III del Real decreto 1332/1994 regula la inscripción de los ficheros, incluido el padrón, en aquel Registro General, que será de oficio para las administraciones públicas una vez se notifique a la APD la existencia del mismo y su norma de creación (artículos 5, 7 y 8 del Real decreto 1332/1994).⁹

En cuanto a las medidas de seguridad, el mencionado artículo 9 de la LOPD impone al ayuntamiento, en su condición de responsable del fichero (o el encargado del tratamiento si el consistorio ha externalizado la gestión del padrón), el deber de "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". Medidas que deben fijarse en la norma de creación del fichero [artículo 20.1.h) de la LOPD], cosa que no hace, como se sabe, ni la LBRL ni el RPT.

No se olvide que el Real decreto 944/1999 establece en el precepto aludido que: "No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a su integridad y seguridad y a las de los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas y programas."¹⁰

Sigue vigente el Real decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de

8. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones está sujeto a sanción conforme al artículo 44 de la LOPD.

9. En la página web de la APD (www.agenciaprotecciondatos.org) se pueden descargar los formularios para la notificación e inscripción de los padrones. Según datos de la memoria de la APD correspondiente al año 2001, el 95% de los ayuntamientos de más de 4.000 habitantes ya habían registrado sus ficheros. No se olvide que el incumplimiento de esta exigencia de notificación e inscripción constituye una infracción leve o incluso grave, se-

gún el caso, a tenor de lo dispuesto en los artículos 44.2.c) y 44.3.i) de la LOPD.

10. Recuérdese, no obstante, que el artículo 7 del Real decreto 944/1999 prevé la existencia de ficheros temporales obtenidos de un fichero permanente (por ejemplo, que los servicios del ayuntamiento obtengan del padrón un conjunto de datos específicos de un determinado sector de vecinos para una finalidad específica) que deben tener las medidas de seguridad que su fichero fuente y ser destruidos una vez se hayan utilizado.

seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal. Según este reglamento, los padrones sólo exigen la adopción de medidas de seguridad de nivel básico,¹¹ al no contener información relativa a la comisión de infracciones administrativas o penales, a la hacienda pública, servicios financieros; ni datos sobre la ideología, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual de los inscritos; ni datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas, ni parece que los padrones contengan datos de carácter personal suficientes que permitan obtener una evaluación de la personalidad del individuo (artículo 4 del Real decreto 944/1999).

En consecuencia, y según dispone el capítulo II del Real decreto 944/1999, el ayuntamiento debe elaborar un “documento de seguridad” de obligado cumplimiento para todo aquel personal del consistorio con acceso a los datos del padrón, que debe regular las cuestiones que siguen (artículo 8 del Real decreto 944/1999):¹²

a) Ámbito de aplicación del documento con especificación detallada de los recursos protegidos.

b) Medidas, normas, procedimientos, reglas y estándares encaminados a garantizar el nivel de seguridad exigido en este reglamento.

c) Funciones y obligaciones del personal.

d) Estructura de los ficheros con datos de carácter personal y descripción de los sistemas de información que los tratan.

e) Procedimiento de notificación, gestión y respuesta ante las incidencias.

f) Los procedimientos de realización de copias de respaldo y de recuperación de los datos.¹³

Igualmente, entre esas medidas de seguridad básicas están las relativas a la creación de un “registro de incidencias” (artículo 10),¹⁴ y lo que resulta de capital importancia: el establecimiento de un protocolo de autorización, acceso e identificación de los usuarios del fichero (artículo 11 y 12). Según estos preceptos, es al ayuntamiento como responsable del fichero a quien compete establecer la relación de usuarios (hay que entender por usuario aquel personal de los órganos y servicios del ayuntamiento con acceso al padrón) autorizados para acceder a los datos del padrón en función del tipo de datos y recursos que precisen para el desarrollo de sus funciones. En ese protocolo se establecerán los siste-

mas de acceso y autenticación, y las medidas adoptadas para evitar los accesos no autorizados.

2. Acceso a los datos contenidos en el padrón municipal

La LOPD denomina “cesión” a todo acceso a los datos contenidos en un fichero. Con arreglo a lo establecido en el artículo 3.i) de la LOPD, se consideran “cesiones o comunicaciones” de datos, esto es, accesos a los mismos, “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”. Así pues, una cesión o comunicación de datos, un acceso a los mismos, tiene lugar, parafraseando la ley italiana (*Legge n. 675 della tutela delle persone e di altri soggetti al trattamento dei dati personali*) en su artículo 3.2.g), si se dan a conocer a persona distinta al interesado los datos contenidos en el fichero en cuestión.

En consecuencia, todo acceso a datos contenidos en el padrón, así como cada vez que se da a conocer a un tercero, público o privado, esos datos, es una cesión a los efectos de la LOPD. Lo que es sumamente importante, ya que, y en la medida en la que el Padrón está sujeto a la LOPD, esos accesos están sometidos al estricto régimen que sobre el particular fija la LOPD en su artículo 11:

“Comunicación de datos.

1. 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.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse 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.

11. Dice el artículo 4.5 del Real decreto 944/1999: “Cada uno de los niveles descritos anteriormente tienen la condición de mínimos exigibles, sin perjuicio de las disposiciones legales o reglamentarias específicas vigentes.”

12. En la actualidad todas las administraciones públicas deben haber adoptado las medidas de seguridad. Véase el Real decreto 195/2000, de 11 de febrero, por el que se establece el plazo para implementar las medidas de seguridad de los ficheros automatizados previstas por el reglamento aprobado por el Real decreto 944/1999, de 11 de junio.

13. El mismo artículo 8 señala en su apartado 3 que “el documento deberá mantenerse en todo momento actualizado y deberá ser revisado siempre que

se produzcan cambios relevantes en el sistema de información o en la organización del mismo”; y en su apartado 4: “El contenido del documento deberá adecuarse, en todo momento, a las disposiciones vigentes en materia de seguridad de los datos de carácter personal.”

14. “El procedimiento de notificación y gestión de incidencias contendrá necesariamente un registro en el que se haga constar el tipo de incidencia, el momento en que se ha producido, la persona que realiza la notificación, a quién se le comunica y los efectos que se hubieran derivado de la misma.”

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.

e) Cuando la cesión se produzca entre administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

f) 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.

3. Será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquel a quien se pretenden comunicar.

4. El consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal tiene también un carácter de revocable.

5. Aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente ley.

6. Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.”

Lo que debe ponerse en inmediata relación con lo dispuesto para los ficheros públicos en el artículo 22 de la LOPD:

“Comunicación de datos entre administraciones públicas.

1. Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso (este inciso en cursiva ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, del Tribunal Constitucional), o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

2. Podrán, en todo caso, ser objeto de comunicación los datos de carácter personal que una Administración pública obtenga o elabore con destino a otra.

3. No obstante lo establecido en el artículo 11.2.b), la comunicación de datos recogidos de fuentes accesibles

al público no podrá efectuarse a ficheros de titularidad privada, sino con el consentimiento del interesado o cuando una ley prevea otra cosa.

4. En los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del presente artículo no será necesario el consentimiento del afectado a que se refiere el artículo 11 de la presente ley.”

Y en esas cesiones cabría encuadrar desde el acceso a los datos del padrón de los distintos órganos y servicios del ayuntamiento, hasta el acceso de particulares al mismo.

Debe traerse a colación de nuevo la tesis aquí defendida según la cual el padrón, en su condición de registro público de vecinos, no está sometido a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a pesar de la dicción del artículo 16.3 de la LBRL:

“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.

“Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se registrará por lo dispuesto en la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

Ya se dijo en el epígrafe 2.3.2 de la primera parte de este opúsculo¹⁵ que el acceso a los datos del padrón, en cuanto registro público de los vecinos del municipio, es de aquellos que el propio artículo 37.6.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, remite a su específica regulación legal, en este caso, LBRL y RPT.

Cierto que el mencionado artículo 16.3 de la LBRL provocaría un remedo de efecto circular, ya que no sólo hay que considerar que remite a la hoy vigente LOPD, sino que lo hace también a la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Hay que señalar, no obstante, que, a nuestro juicio, el régimen general de acceso a los datos del padrón es el fijado en la LOPD y no en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya que el acceso al padrón es por su naturaleza una modalidad de cesión de datos personales [son datos todos ellos que permiten identificar o identifican a una persona concreta, artículo 3.a) de la LOPD] y no un simple acceso a un registro público, por

15. *Cuadernos de Derecho Local*, núm.1, 2003, págs.100 y 101.

lo que regular ese acceso a datos personales constituye un desarrollo del derecho fundamental a la protección de datos personales que, por imperativo del artículo 81.1 de la CE, sólo puede encontrar acomodo en la citada LOPD; y cuya regulación de su ejercicio se precisa en la LBRL (y su desarrollo técnico en el RPT), pudiendo tener lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como normativa supletoria en todo lo no regulado en la LBRL sobre el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales y en el régimen orgánico-funcional del padrón.

De no entenderlo así, la LOPD y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incurrirían en insolubles contradicciones. Por ejemplo, la LOPD, desarrollando el derecho fundamental a la protección de datos (por eso es en un precepto orgánico), establece en el artículo 15, en relación con los artículos 23 y 24, respecto del derecho de acceso por el interesado a sus datos, y el artículo 11 en relación con el artículo 21, que norman el acceso a los datos personales por terceras personas distintas al interesado, que chocan frontalmente con lo dispuesto en el artículo 37.2, 3 y 7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.¹⁶

En efecto, el interesado sólo podrá ver limitado su derecho de acceso a los datos que sobre su persona tuviese el padrón, en los términos exclusivos del artículo 105.b) de la CE y 23 de la LOPD:¹⁷ para proteger los derechos fundamentales de terceros, si afecta a la seguridad y defensa del Estado o a la persecución de los delitos, o si obstaculiza las acciones tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (artículo 31 de la CE). Fuera de estos supuestos, toda restricción al derecho de acceso a los datos propios (y, desde luego, si los límites se concretan en normas distintas a la ley orgánica) sería contraria al artículo 18.4 de la CE. Así se deduce también de lo dicho por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 292/2000, en su fundamento jurídico 9:

“En cuanto a los límites de este derecho fundamental no estará de más recordar que la Constitución menciona en el artículo 105.b) que la ley regulará el acceso a los archivos y registros administrativos ‘salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas’ (en relación con el artículo 8.1 y 18.1 y 4 de la CE), y en numerosas ocasiones este Tribunal ha dicho que la persecución y castigo del delito constituye, asimismo, un bien digno de protección constitucional, a través del cual se defienden otros como la paz social y la seguridad ciudadana. Bienes igualmente reconocidos en los artículos 10.1 y 104.1 de la CE [por citar las más recientes, STC 166/1999,

de 27 de septiembre, FJ 2, y 127/2000, de 16 de mayo, FJ 3.a), y ATC 155/1999, de 14 de junio]. Y las STC 110/1984 y 143/1994 consideraron que la distribución equitativa del sostenimiento del gasto público y las actividades de control en materia tributaria (artículo 31 de la CE) como bienes y finalidades constitucionales legítimas capaces de restringir los derechos del artículo 18.1 y 4 de la CE:

“El Convenio europeo de 1981 también ha tenido en cuenta estas exigencias en su artículo 9. Al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien refiriéndose a la garantía de la intimidad individual y familiar del artículo 8 del CEDH, aplicable también al tráfico de datos de carácter personal, reconociendo que pudiera tener límites como la seguridad del Estado (STEDH caso Leander, de 26 de marzo de 1987, 47 y sigs.), o la persecución de infracciones penales (*mutatis mutandis*, STEDH, casos Z, de 25 de febrero de 1997, y Funke, de 25 de febrero de 1993), ha exigido que tales limitaciones estén previstas legalmente y sean las indispensables en una sociedad democrática, lo que implica que la ley que establezca esos límites sea accesible al individuo concernido por ella, que resulten previsibles las consecuencias que para él pueda tener su aplicación, y que los límites respondan a una necesidad social imperiosa y sean adecuados y proporcionados para el logro de su propósito (sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso X e Y, de 26 de marzo de 1985; caso Leander, de 26 de marzo de 1987; caso Gaskin, de 7 de julio de 1989; *mutatis mutandis*, caso Funke, de 25 de febrero de 1993; caso Z, de 25 de febrero de 1997).”

A lo que añadió en su fundamento jurídico 11:

“Más concretamente, en las sentencias mencionadas relativas a la protección de datos, este Tribunal ha declarado que el derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 6, y respecto del artículo 18, la STC 110/1984, FJ 5).

“[...] Justamente, si la ley es la única habilitada por la Constitución para fijar los límites a los derechos fundamentales y, en el caso presente, al derecho fundamental a la protección de datos, y esos límites no pueden ser distintos a los constitucionalmente previstos, que para el caso no son otros que los derivados de la coexisten-

16. No se olvide que los artículos 21, 22, 23 y 24 de la LOPD no son orgánicos, disposición final segunda de la LOPD.

17. Concordantes con lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respec-

ta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos.

cia de este derecho fundamental con otros derechos y bienes jurídicos de rango constitucional, el apoderamiento legal que permita a un poder público recoger, almacenar, tratar, usar y, en su caso, ceder datos personales, sólo está justificado si responde a la protección de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos. Por tanto, si aquellas operaciones con los datos personales de una persona no se realizan con estricta observancia de las normas que lo regulan, se vulnera el derecho a la protección de datos, pues se le imponen límites constitucionalmente ilegítimos, ya sea a su contenido o al ejercicio del haz de facultades que lo componen. Como lo conculcará también esa Ley limitativa si regula los límites de forma tal que hagan impracticable el derecho fundamental afectado o ineficaz la garantía que la Constitución le otorga. Y así será cuando la ley, que debe regular los límites a los derechos fundamentales con escrupuloso respeto a su contenido esencial, se limita a apoderar a otro poder público para fijar en cada caso las restricciones que pueden imponerse a los derechos fundamentales, cuya singular determinación y aplicación estará al albur de las decisiones que adopte ese poder público, quien podrá decidir, en lo que ahora nos interesa, sobre la obtención, almacenamiento, tratamiento, uso y cesión de datos personales en los casos que estime convenientes y esgrimiendo, incluso, intereses o bienes que no son protegidos con rango constitucional”.¹⁸

Pues bien, a la vista de lo dicho es bien evidente que no cabe oponer como límite a ese acceso ninguna de las restricciones previstas en el citado artículo 37 Ley 30/1992. Así en su apartado 7 se dice que: “El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias [...]”, cuando

la eficacia del servicio no es un bien constitucional, ni posee cobertura constitucional la prohibición de peticiones de acceso genéricas; y, además, por un lado la STC 254/1993 ya señaló que ninguna de estas razones es idónea para limitar un derecho fundamental, y la 292/2000, por el suyo, anuló incisos del artículo 24 de la LOPD por considerar que no hacía sino habilitar en blanco a la Administración pública la decisión sobre cuándo autorizar ese acceso, cosa que es lo que viene a hacer el mencionado apartado 7 del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Otro tanto cabe decir de las cesiones (accesos de terceros), donde el artículo 37 Ley 30/1992 distingue entre datos íntimos y lo que no los son, lo que desde la LOPD y la STC 292/2000 carece de relevancia a los efectos de la protección de datos personales; y, además, hace caso omiso del desarrollo que el artículo 11 y 21 de la LOPD han hecho del derecho a consentir esa cesión, que como el Tribunal Constitucional ha subrayado en la STC 292/2000 integra el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos personales. Fuera de los casos de los aludidos preceptos de la LOPD no es posible una comunicación de datos a personas distintas al afectado, lo que también deja inerte la aplicación del artículo 37 de la Ley 30/1992.

En este epígrafe, tras un examen del régimen general del acceso por terceros a datos personales fijado en la LOPD, examinaremos el acceso por los servicios y órganos del propio Ayuntamiento, por otras administraciones públicas y, finalmente, por particulares.

2.1. El régimen jurídico del acceso a los datos del padrón

En primer lugar, el padrón municipal no es una “fuente accesible al público” del artículo 3.j) de la LOPD¹⁹ y por lo tanto la cesión de sus datos no está excusada, en principio, del previo recabamiento del consentimiento del afectado para la comunicación de sus datos a cualquier tercero (artículo 11 de la LOPD).²⁰ En consecuencia, y

18. Reproches que merecieron justamente, en lo que ahora interesa, el artículo 21.1 y el artículo 24 de la LOPD, y que provocaron la nulidad por inconstitucionalidad de un inciso del primero y del apartado 1 y de todo su apartado 2 del artículo 24 mencionado.

19. Artículo 3.j) de la LOPD: “Fuentes accesibles al público: aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso público, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica y las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.”

20. El director de la Agencia de Protección de Datos ha hecho hincapié en este extremo en sus comparecencias ante las cámaras parlamentarias. Así, en la 8 de marzo de 1995 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 447, de 8 de marzo de 1995, pág. 13654 y ss.) decía lo siguiente: “En primer lugar, que el padrón municipal nunca puede cederse a un particular, por-

que una cosa es que los datos del padrón municipal se sometan a la publicidad, y otra cosa es que sean públicos. Se someten a la publicidad para corregir errores, pero eso no significa que esos datos estén en un registro público, porque en el padrón la captación de los datos se hace de una manera obligatoria, pero nunca puede tener la consideración de un registro público; está para otras finalidades y no para la información pública con carácter general. Por tanto, cesiones de administraciones públicas a particulares de datos contenidos en el padrón o de datos contenidos en otros registros, nunca, salvo que estén autorizadas por una ley. Por ejemplo, en la Ley de arrendamientos, para la aplicación de determinadas medidas de desgravación en la renta, a lo mejor es necesario la acreditación del domicilio. Y cesiones entre las propias administraciones públicas sólo las contenidas en el artículo 19, que mientras no se cambie el director de la Agencia lo tiene que seguir aplicando; es decir, las previstas por las normas de declaración del fichero, las que afecten a materias de naturaleza semejante o de finalidad parecida, idónea o similar, y ninguna más, salvo, insisto, las que estén autorizadas por la ley. En esta materia es donde la Agencia de Protección de Datos está estrictamente manteniendo neutralidad, que a veces no es demasiado bien comprendida” (pág. 13658). Al margen de la discrepancia sobre si

como regla general, sólo cabe ceder datos del padrón previo consentimiento (que puede manifestarse tácitamente)²¹ del interesado en los términos del artículo 11 de la LOPD. Y este precepto sólo prevé como excepciones (límites) a este principio general las siguientes:

“2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

- a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.
- b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
- c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.
- d) Cuando la comunicación que deba efectuarse 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.
- e) Cuando la cesión se produzca entre administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.
- f) 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.”

Resultando especialmente importante, en lo que ahora interesa, lo previsto en el apartado a), según el cual una ley puede limitar ese derecho a consentir.²² Asimismo también es capital el apartado 4 del artículo 21 de la LOPD, ya que según dispone no es necesario recabar el consentimiento del interesado cuando los datos de carácter personal recogidos o elaborados por

las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones sean comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias idénticas o de competencias que versen sobre materias idénticas, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos, y si en los casos en los que los datos de carácter personal hayan sido obtenidos o elaborados por una Administración pública con destino a otra.

Por otro lado, el apartado 3 de este artículo 11 establece que “será nulo el consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal a un tercero, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquel a quien se pretenden comunicar”.

En consecuencia, sólo podrán cederse datos del padrón a terceros, públicos o privados, sin previo consentimiento del interesado si una Ley así lo prevé (que deberá ser orgánica) o si la cesión es para cumplir con finalidades idénticas a las que motivaron su recogida o para ejercitar competencias materialmente idénticas a las que justificaron el tratamiento de datos, al margen, desde luego, de las cesiones con fines científicos, estadísticos o históricos, o los supuestos de comunicaciones de datos disociados (artículo 11.6 de la LOPD). Es más, la LOPD, en tanto el artículo 21.1 establece una prohibición, sólo autoriza cesiones entre administraciones públicas²³ cuando así lo prevea una norma con rango de ley (como se desprende de la STC 292/2000) y para perseguir fines idénticos a los que motivaron la recogida y tratamiento de dichos datos. Cesiones que, como hemos dicho, no requieren previo consentimiento del interesado.

Bien se ve que el principio general de calidad de los datos según el cual toda recogida y tratamiento de datos está sometida rigurosamente al fin que motivó su obtención y tratamiento, y del que ha debido ser informado el interesado [artículo 4.1 y 5.1.a) de la LOPD] se

el padrón es o no un registro público, lo que, a nuestro juicio, es una cuestión resuelta por el artículo 16 de la LBRL al afirmar que es un “registro administrativo en el que constan los vecinos del municipio” (y no sólo un “documento” que da fe de la población del municipio, como sostenía el Tribunal Supremo en alguna de sus sentencias, como la de 16 de diciembre de 1996, de la Sección Tercera de la Sala Contencioso-Administrativa –Aranzadi 1996/9742–), como así se ha dicho también en la Memoria anual de la APD de 1996, debe repararse en esa afirmación sobre el carácter público, pero no de acceso general, del padrón. Afirmación que contraría, por ejemplo, lo afirmado en contra, al menos en las relaciones interadministrativas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996 (Aranzadi 1996/7942) de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo.

21. En efecto, la LOPD define el consentimiento en su artículo 3.h): “Consentimiento del interesado: toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen.” Tanto la APD como la jurisprudencia han considerado en todo momento que, salvo los casos exigidos

expresamente por la LOPD (referidos a los llamados “datos sensibles”: religión, ideología, tendencias sexuales, salud, raza, artículo 7 de la LOPD), ese consentimiento se puede manifestar en cualquiera de las formas de prestación válidas en el ordenamiento jurídico español. Así en el “Manual de Protección de Datos” contenido en el CD-ROM con la Memoria anual del año 2000 editado por la APD.

22. Ley que con arreglo a la doctrina de la STC 292/2000 debiera ser orgánica, como la propia LOPD, ya que se trata de un límite directo al contenido del derecho fundamental a la protección de datos. Esto plantea serias dudas sobre la constitucionalidad formal de las limitaciones que la LBRL, ley ordinaria, impone al derecho constitucional a consentir la cesión de datos; pero esta es ya otra cuestión. Con todo, su constitucionalidad podría salvarse si se considera que aquí la ley ordinaria ha colaborado con la orgánica precisando un caso concreto de comunicación de datos incontestada entre administraciones públicas en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 21 de la LOPD.

aplica con mayor rigor si cabe al campo de las cesiones interadministrativas. La regla general establece que todo tratamiento está ligado a la consecución de un fin determinado, explícito y legítimo (artículo 4.1 de la LOPD) que ha de ser conocido por el interesado [artículo 5.1.a) de la LOPD]. El apartado 2 del artículo 4 de la LOPD establece por su parte que los datos no pueden ser usados para fines incompatibles con los que alentaron su recogida, lo que permitiría, en principio, que los datos obtenidos se trataran o se cedieran para cumplir fines distintos a los originarios siempre que estos nuevos fines fuesen legítimos, explícitos, determinados, conocidos por el interesado y, además, compatibles con aquéllos.

Pues bien, el artículo 21.1 de la LOPD hace aún más rigurosa esa sujeción al fin al prohibir toda cesión de datos (incluso las consentidas por el interesado) entre administraciones públicas si, aun persiguiendo fines compatibles, expresos, determinados, específicos e informados, el dato será empleado para el ejercicio de competencias diferentes o que versen sobre materias distintas.²⁴

En segundo lugar, debe distinguirse entre la cesión del padrón en su conjunto, regulado en la ya estudiada disposición adicional segunda de la LOPD,²⁵ y el acceso a datos o grupos de datos específicos del padrón municipal. Según dicha disposición las administraciones del Estado y autonómicas sólo podrán disponer de una copia del padrón a través del Instituto Nacional de Estadística y a los solos efectos de la comunicación de las administraciones cesionarias con los interesados residentes en los respectivos territorios y encuadradas en las relaciones jurídicas que con ellos mantengan en el ejercicio de sus competencias.²⁶

Cosa distinta es el acceso a concretos datos del padrón municipal que será el objeto de estudio justo a continuación.

En tercer lugar, el artículo 10 de la LOPD impone con carácter general un deber de secreto y confidencialidad que alcanza no sólo al responsable del fichero, sino también a “quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos”. Deberes que subsisten aun después de “finalizar sus relaciones con el titular del fichero” o con “el responsable del mismo”.

En cuarto y último lugar, debe distinguirse los datos propios de padrón (artículo 16.2 de la LOPD) de aquellos otros que se incluyen en él a los efectos del censo electoral (artículo 16.2, último párrafo, de la LOPD). Los

que imponga el censo electoral están sujetos al régimen de reserva específico de los datos censales electorales y, por tanto, sólo pueden cederse en los términos fijados por la LOREG. Su presencia en el padrón se explica por el hecho de que es el padrón el censo que nutre el censo electoral, cuyo contenido puede diferir del propio del padrón municipal (artículo 32.1 y artículo 41 de la LOREG, el cual prohíbe cualquier información particularizada del censo, salvo la solicitada por conducto judicial).

2.2. Uso de los datos por los distintos servicios y órganos del ayuntamiento

Como ya se ha dicho más arriba, a nuestro juicio el acceso por los distintos servicios y órganos del ayuntamiento a los datos contenidos en el padrón municipal no es en rigor una cesión de datos de los artículos 11 y 21 de la LOPD, sino un simple tratamiento sujeto a las reglas de los artículos 4, 5 y 6 de la LOPD (que ya han sido estudiadas en la primera parte de este trabajo).²⁷

A pesar de la dicción del artículo 3 de la LOPD, el uso por los distintos órganos y servicios del ayuntamiento del padrón no es una cesión de datos. Y no lo es no porque no consista en un acceso de terceros distintos al interesado, que lo es, sino porque el padrón es un tratamiento de datos que realiza el ayuntamiento con el fin de servir como instrumento para el ejercicio de sus competencias. Competencias que materialmente ejercen sus distintos órganos y servicios. En esa medida, que los órganos y servicios del ayuntamiento hagan uso de los datos del padrón (y que incluso creen ficheros permanentes o temporales con datos obtenidos del padrón, sujetándose, claro está, a las reglas ya expuestas de la LOPD) no constituye un supuesto de cesión sino una dimensión del tratamiento de esos datos por el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines propios. Y la APD ha señalado que son fines del padrón, y a ellos debe someterse cualquier uso que del mismo se haga: determinar el domicilio o la residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecinos, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio.²⁸

En este mismo sentido se ha expresado el Gabinete Técnico de la Federación Española de Municipios y Provincias, en cuyo informe de 30 de junio de 2000 ha considerado, y se cita literalmente el resumen de dicho informe, que: “La utilización de la información padronal

23. Y en esto hay que entender que el artículo 21 establece una regla especial que desplaza la aplicación de la general del artículo 11 de la LOPD.

24. La STC 292/2000 anuló por inconstitucional la previsión que ese precepto contenía según la cual la norma de creación de fichero, que bien podía ser de rango infralegal, podía autorizar esas cesiones que no requerían previo consentimiento del interesado según el apartado 4 del ese artículo 21 de la LOPD.

25. Véase lo dicho en el primer epígrafe de este trabajo ya publicado en estos mismos *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, pág. 90 y ss.

26. Véase la página 352 y siguientes de la Memoria anual del año 2001 de la APD.

27. *Cuadernos de Derecho Local*, núm.1, 2003, pág. 89 y ss.

28. Memoria anual de la APD correspondiente al año 2001, pág. 367; reiterando lo ya expresado en la Memoria de 1999.

por parte de los diferentes servicios de una entidad local no constituye un supuesto de cesión de datos, puesto que en ese flujo no intervienen dos personas o entidades, sino que se desarrolla en el seno de una única entidad jurídica que es el propio ayuntamiento.”

A estos efectos, el padrón es un fichero creado para servir una persona jurídica pública, el ayuntamiento, quien tiene atribuido el poder de uso y disposición jurídicos sobre él. A esa persona jurídica, el ayuntamiento, se reconduce todo uso que del padrón haga cualquier órgano o servicio que orgánicamente la constituye. Los actos de dichos órganos o servicios son actos únicamente válidos en tanto sean imputables al ayuntamiento, o dicho en otros términos, sólo valen en cuanto son actos del ayuntamiento. Por consiguiente, cualquier acto de acceso y uso de los datos del padrón por los órganos o servicios del ayuntamiento no son sino accesos y usos que el propio ayuntamiento hace de su padrón de vecinos.

La APD parece mantener también este criterio en diversas ocasiones, no sin cierta ambigüedad. Así, respecto de las frecuentes solicitudes de información por parte de las concejalías de Hacienda para el ejercicio de sus funciones, ha dicho la APD en su memoria anual de 1996 que:

“La utilización de los datos del padrón municipal de habitantes por parte de la Concejalía de Hacienda es acorde con la ley orgánica, en la medida en que la residencia en el término municipal puede ser un elemento determinante para el ejercicio de sus funciones. La existencia del hecho imponible en la mayoría de los impuestos municipales depende de la residencia o ejercicio de la profesión, por lo que la información contenida en el padrón puede ser utilizada por el ayuntamiento para el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas dentro de ciertos límites.

“La Agencia considera que el Área de Hacienda del ayuntamiento podrá utilizar los datos del padrón dentro de su ámbito de competencias y exclusivamente los datos imprescindibles para el ejercicio de las funciones públicas de gestión y recaudación, debiendo guardar secreto sobre los datos personales que averigüen por este procedimiento; por su parte, el ayuntamiento debería adoptar las medidas de seguridad oportunas para evitar el acceso y difusión de los datos personales del padrón de acuerdo con los preceptos indicados.”

29. Recuérdese que el artículo 7 del Real decreto 944/1999 contempla la posible existencia de ficheros temporales que deben ser destruidos tras su uso. No se nos escapan las dudas de legalidad que pesan sobre este precepto, en la medida en que la LOPD no parece autorizar en sus normas la creación de semejantes ficheros temporales, ya que el artículo 20 relativo a la creación de ficheros por las administraciones públicas no distingue entre ficheros temporales y permanentes.

30. Lo que implica, entre otras cosas, que sólo podrá acceder y usar esos datos el personal autorizado con arreglo a las normas establecidas en los protocolos de seguridad exigidos por el Real decreto 944/1999.

Bien entendido que ese tratamiento de datos patronales por los distintos servicios u órganos del consistorio está sujeto al deber de secreto del artículo 10 de la LOPD; no puede suponer la creación de ficheros de datos separados del padrón y de carácter permanente salvo que así se disponga con antelación en una disposición general y publicada en un boletín oficial (artículo 20 de la LOPD);²⁹ debe realizarse el acceso con rigurosa observancia de las medidas de seguridad establecidas para el padrón (artículos 9 y 20 de la LOPD y Real decreto 944/1999);³⁰ y es un acceso sujeto al principio a los principios de calidad de los datos (artículo 4 de la LOPD), a saber, y en lo que ahora interesa: “[...] 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” (artículo 4.1 de la LOPD), “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos” (artículo 4.2 de la LOPD), y “se prohíbe la recogida de datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos” (artículo 4.7 de la LOPD).

La APD ha mantenido un criterio a nuestro juicio discutible sobre el régimen de acceso a los datos padronales por los concejales del consistorio. La APD, en las respuestas a consultas elevadas por entes locales de la que da cuenta en su Memoria del año 2001³¹ relativas al acceso a datos del padrón por concejales de la corporación, considera a los concejales estos efectos como si de una cesión de datos a una Administración distinta se tratara, sujetando dicha cesión a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOPD y en el 16.3 de la LBRL. Asimismo, la APD ha considerado que el acceso por los concejales a los datos del padrón no requiere el recabamiento del previo consentimiento del interesado, ya que, conforme al artículo 11.2.a) de la LOPD, en relación con el artículo 21.1 de la LOPD, dicho acceso inconsciente está previsto en la propia LBRL, artículo 77, según la cual los concejales son titulares de un derecho general de información sobre los datos o informaciones que obren en poder del ayuntamiento, lo que incluye el padrón, y resulten precisos para el desarrollo de su función.³²

31. Memoria anual del año 2001 editada por la APD, pág. 367 y ss.

32. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado este derecho de información, desarrollado en los artículos 14 y ss. del ROF, como una dimensión del *ius in officium* de los concejales amparado por su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23.2 de la CE). Por citar entre las más recientes, sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de marzo de 2001 (Aranzadi 2001/1952) y de 26 de febrero de 2003 (Aranzadi 2003/578). La STS de 9 de febrero de 1998 de la Sección 7 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Aranzadi 1998/2358) abordó un asunto en el que se impugnaba la resolución de un

Nada hay que objetar al argumento de fondo de la APD. En efecto, los concejales, en ejercicio de su derecho fundamental de acceso y desempeño del cargo público (artículo 23.2 de la CE), pueden solicitar al ayuntamiento cuanta información precisen para desarrollar su función de participación en las funciones propias de su cargo y especialmente en el control de la acción política del alcalde. Y esa solicitud alcanza naturalmente al acceso a datos contenidos en el padrón, sin necesidad de que ese acceso requiera el consentimiento previo del interesado. Pero que esto sea así no se debe, así lo creemos, a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.2.a) de la LOPD en relación con el artículo 77 de la LBRL. El concejal no accede a esos datos patronales, a nuestro juicio, en la condición de Administración pública distinta a la del ayuntamiento en el que desempeña su cargo público, sino como miembro, y, por tanto, parte del propio consistorio. Así pues, su acceso no es un supuesto de cesión de datos sujeta al artículo 21 de la LOPD, o, en su caso, al artículo 11 de la LOPD, sino un caso más de tratamiento de los datos padronales similar al que efectúa cualquiera de los órganos o servicios administrativos del ayuntamiento, y, en consecuencia, sujeto a las reglas de los artículos 4, 5 y 6 de la LOPD más arriba descritas.

Esto permite a los concejales el acceso a los datos sin consentimiento previo del interesado (artículo 6.2 de la LOPD), pudiendo emplearlos para fines distintos a los inicialmente previstos en su recogida, siempre que sean compatibles con éstos y dicho uso esté directamente ligado al ejercicio de su *ius in officium* amparadas en el artículo 23.2 de la CE (artículo 4.1 y 2 de la LOPD). Un régimen de acceso que, como ha afirmado la APD, no impide que se denieguen usos no ligados al ejercicio de sus funciones como los indicados en la Memoria del año 2001, remisión de cartas salutorias a vecinos, o en la correspondiente al año 1999, cartas para felicitar la onomástica o para informar sobre los logros en la gestión de los asuntos públicos.

Cosa distinta sucede en lo que respecta al acceso a los datos del padrón municipal por parte de la Policía Municipal, ya que aquí sí coincidimos con los argumentos de la APD, que en reiteradas ocasiones ha negado que la Policía Local pueda acceder indiscriminadamente al padrón, o disponer del mismo en su conjunto. Los únicos datos a los que debe tener acceso, serán aquellos necesarios para el ejercicio de sus funciones, en el marco de una actividad investigadora concreta y en

todo caso sujeto a las condiciones establecidas en los citados artículos 4, 5 y 6 de la LOPD, tal y como establece el artículo 22 de la LOPD que regula “ficheros de las fuerzas y cuerpos de seguridad”:

“1. Los ficheros creados por las fuerzas y cuerpos de seguridad que contengan datos de carácter personal que, por haberse recogido para fines administrativos, deban ser objeto de registro permanente, estarán sujetos al régimen general de la presente ley.

“2. La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las fuerzas y cuerpos de seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad.

“3. La recogida y tratamiento por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los datos, a que hacen referencia los apartados 2 y 3 del artículo 7, podrán realizarse exclusivamente en los supuestos en que sea absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta, sin perjuicio del control de legalidad de la actuación administrativa o de la obligación de resolver las pretensiones formuladas en su caso por los interesados que corresponden a los órganos jurisdiccionales.

“4. Los datos personales registrados con fines policiales se cancelarán cuando no sean necesarios para las averiguaciones que motivaron su almacenamiento. A estos efectos, se considerará especialmente la edad del afectado y el carácter de los datos almacenados, la necesidad de mantener los datos hasta la conclusión de una investigación o procedimiento concreto, la resolución judicial firme, en especial la absolutoria, el indulto, la rehabilitación y la prescripción de responsabilidad.”

En fin, la Policía Local podrá acceder sin previo consentimiento del interesado a datos específicos del padrón municipal (no podrá, sin embargo, disponer de una copia del mismo) y no para cualquier fin perseguido en el ejercicio de sus competencias, sino sólo en aquellos casos “absolutamente necesarios para los fines de una investigación concreta”, esto es, que resulten necesarios “para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros especí-

alcalde que denegaba el acceso solicitado por ciertos concejales al padrón municipal en su conjunto a los efectos de fiscalizar los actos del alcalde en su elaboración. El Tribunal Supremo entendió que el secreto estadístico tan tiene una aplicación aminorada en el ámbito del padrón y reconoció que los concejales están legitimados para participar en la elaboración del padrón y en especial para asegurarse de que éste responde a la realidad lo que enca-

java, según el Tribunal Supremo, en su función representativa. Véase el trabajo de JIMÉNEZ PLAZA, María Isabel, “El derecho de acceso a la información en el ámbito local”, en *Tratado de Derecho Municipal*, Muñoz Machado (dir.), Civitas, 2003 (2.ª edición), tomo I, pág. 1013 y ss.

ficos y temporales establecidos al efecto". Esos datos, además, deben ser cancelados una vez desaparezca dicha necesidad.³³

2.3. Acceso por otras administraciones públicas: una interpretación constitucionalmente adecuada del deber de colaboración interadministrativa

El artículo 21 de la LOPD prohíbe la cesión de datos de carácter personal recogidos o elaborados por las administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos o si los datos en cuestión han sido obtenidos o elaborados por una Administración pública con destino a otra.

Así pues, la LOPD sólo permite las cesiones de datos entre administraciones públicas que estén previstas en la norma de creación del fichero en el que se integran esos datos [artículo 20.1.e) de la LOPD] si lo es para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre las mismas materias, o cuando el fin de uso de esos datos es histórico, científico o estadístico [en relación con el artículo 11.2.e) de la LOPD], o si la Administración cedente obtuvo o elaboró esos datos para la Administración cesionaria. La propia LOPD establece también que en los casos de cesiones con fines históricos, estadísticos o científicos y cuando la Administración cedente obtuvo y elaboró los datos para la cesionaria no es preciso recabar el previo consentimiento del interesado para efectuar dicha cesión (artículo 21.4 de la LOPD).

En consecuencia, es necesario recabar ese consentimiento para el caso de que la cesión lo sea para ejercer competencias idénticas o sobre las mismas materias. En este supuesto hay que entender que el artículo 11.2 se aplicaría como regla general en el sentido de que sólo

cabe realizar estas cesiones sin recabar el consentimiento previo del interesado si una ley así lo prevé [artículo 11.2.a) de la LOPD] o en el caso del artículo 11.2.d) de la LOPD:³⁴

"Cuando la comunicación que deba efectuarse 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."

Por su parte el artículo 16.3 de la LBRL (reiterado en el artículo 53 del ROP) establece 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.

"Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se registrará por lo dispuesto en la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común."

A la vista de la doctrina de la STC 292/2000 (que no hace sino reiterar lo dicho por el Tribunal Constitucional sobre las reservas de ley relativas a derechos fundamentales de los artículos 53.1 y 81.1 de la CE) no habría inconveniente constitucional alguno a que una ley ordinaria como la LBRL, en su condición, además, de disposición general reguladora de un fichero como es

33. El director de la APD ha afirmado en su última comparecencia ante el Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 680, de 5 de febrero de 2003) que: "Estoy convencido de que los ayuntamientos de este país tienen datos personales no declarados sobre la gente, por ejemplo, los datos que recoge la Policía Municipal. No sabemos, por ejemplo, si la Policía Municipal utiliza o no el padrón municipal—cosa que no debería hacer— para determinadas actividades. Este es otro campo que nos preocupa y nos gustaría que se trabajase en él" (pág. 22042). ¿Quiere decir esto que la Policía Local no puede acceder al padrón para obtener la dirección de un vecino para notificarle una multa, por ejemplo, cosa que sí podría hacer cualquier otro órgano o servicio del ayuntamiento? Tal parece, ya que el artículo 7.2 de la LOPD habla de "recogida y tratamiento" de datos, lo que incluye el acceso o la comunicación de datos, por lo que las reglas del artículo 7 no se limitan a los ficheros que pueda crear la Policía Local. No obstante, cabría argumentar que, en cuanto el acceso de ese dato se destina a la consecución de un fin idéntico (y no sólo compatible) al que alienta el tratamiento de datos patronales, a saber, la comunicación entre el ayuntamiento y los vecinos, la policía local estaría autorizada para acceder a ese dato en su condición de servicio del ayuntamiento, pues no se trataría de cesión de datos, sino del tratamiento al que sirve originariamente el padrón.

A nuestro juicio, otro tanto cabría decir del acceso a los datos patronales por determinados servicios externalizados, como los de aguas y recogida de basuras, a los efectos, por ejemplo, del cobro de los pertinentes recibos. Así lo estimó la APD en los expedientes abiertos (y resueltos favorablemente a los entes locales) contra el Ayuntamiento de Oviedo y de Madrid por el acceso al padrón de las empresas contratadas para la gestión del servicio de aguas del primero y de los servicios complementarios de la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico vial urbano del segundo. En ambos casos la APD consideró que no hubo infracción de la LORTAD en aquel entonces vigente (consúltese la Memoria anual de la APD correspondiente al año 1996). En estos casos, las empresas encargadas de dichos servicios serían, en nuestra opinión, "encargados del tratamiento" del artículo 12 de la LOPD del que nos ocuparemos más abajo.

34. Los supuestos previstos en los apartados c) y d) de este artículo 11.2 de la LOPD sólo en casos muy peculiares podrían ser invocados para justificar cesiones inconsentidas entre administraciones públicas, que, en todo caso deberían estar previstas en la norma de creación del fichero [artículo 20.1.e) de la LOPD]. La causa del apartado e) es la relativa a cesiones con fines científicos, históricos o estadísticos.

el padrón municipal, previese cesiones entre administraciones públicas, incluso modificando lo dispuesto en el citado artículo 21.1 de la LOPD en la medida en que éste último es un precepto no orgánico (disposición final segunda de la LOPD). En este sentido, lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16.3 de la LBRL, que autoriza cesiones para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas y que no responden a fines estadísticos, históricos o científicos ni se trata de la cesión de datos obtenidos y elaborados por los ayuntamientos para otras administraciones públicas, sería perfectamente constitucional.

Sin embargo, la LOPD es posterior en el tiempo, ya que entró en vigor el 13 de enero de 2000, a la Ley 4/1996, de 10 de enero, que fue la que dio nueva redacción al aludido artículo 16.3 de la LBRL, por lo que en buena técnica jurídica no cabe sino considerar que el artículo 21 de la LOPD ha derogado lo dispuesto en ese apartado 3, primer párrafo, del artículo 16 de la LBRL. En suma, que, a pesar de lo dicho en ese párrafo y apartado del aludido artículo 16 de la LBRL (y otro tanto cabe decir del artículo 53.2 del ROP), los datos de los padrones municipales sólo pueden ser cedidos a otras administraciones para fines compatibles con los que fueron recabados inicialmente (determinar el domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecinos, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y el domicilio), únicamente para el ejercicio de aquellas competencias idénticas o sobre materias similares a las ejercidas por el ayuntamiento y de las que es instrumento el padrón, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

Fuera de estos casos la LOPD prohíbe cualquier cesión de datos que no esté ligada, y por lo que ahora interesa, a fines estadísticos o a la condición del padrón como fichero a través del que se obtiene datos destinados a componer el censo electoral.

Por otro lado, y también a la vista de la doctrina de la STC 292/2000, tanto el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 16 de la LBRL (y asimismo el artículo 53.2 del ROP) como el propio apartado 4 del artículo 21 de la LOPD incurrirían también en una tacha de inconstitucionalidad al establecer un límite al derecho a consentir el tratamiento de datos. Dicho derecho conforma el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos y cualquier excepción al recabamiento previo

del consentimiento para tratar o ceder datos personales constituye un límite directo al contenido del derecho fundamental cuya concreción requiere en todo caso su establecimiento en una ley orgánica, so pena de infringir el artículo 81.1 de la CE en relación con el artículo 18.4 de la CE. Pues bien, tanto el artículo 16 de la LBRL como el artículo 21 de la LOPD son leyes ordinarias que establecen un límite al derecho a consentir que lesiona, por lo dicho, los mencionados preceptos constitucionales.

Con todo, mientras no se declaren contrarios a la CE uno y otro precepto, ambos autorizan al ayuntamiento a ceder datos del padrón a otras administraciones públicas sin recabar el previo consentimiento del interesado siempre que la cesión lo sea para ejercer idénticas competencias o sobre las mismas materias.

Repárese, además, que de la prohibición del artículo 21 de la LOPD podría deducirse que no es posible otro tipo de cesión entre administraciones que el indicado, ni siquiera cuando consiente el interesado. Sin embargo, cabe darle otra interpretación al precepto. En efecto, y dado que el artículo 11 sí es orgánico, podría sostenerse que lo que prohíbe en realidad el artículo 21.1, dada la dicción de su apartado 4, es que se produzcan cesiones inconsentidas de datos personales entre administraciones distintas a las autorizadas en aquel apartado 1, lo que no impediría que se cediesen datos en otros casos (siempre que se persigan fines compatibles con los que alentaron la formación del padrón) siempre que la cesión fuese consentida por el interesado en los términos del artículo 11.1 de la LOPD. Y en este sentido debe interpretarse la remisión hecha por el párrafo 2 de ese mismo artículo 16.3 de la LBRL (reiterado por el artículo 53 del ROP) a la legislación sobre protección de datos para todos los restantes casos de cesión de datos patronales a otras administraciones públicas no contemplados en su párrafo 1.

A nuestro juicio estos son los justos términos a los que deben reconducirse los deberes de información mutua, de colaboración y de cooperación interadministrativa en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 10 de la LBRL en relación con el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), a los que deben sumarse los establecidos en el artículo 44 de la Ley 12/1989, de 12 de mayo, de la función estadística pública (en adelante, LFEP). Justamente esta última, la LFEP, en el citado artículo 44.1 y 2, y ya en su artículo 15.2, precisan que ese deber de mutua información y colaboración que conllevaría la cesión de datos patronales a otras administraciones públicas se constriñe a lo fijado en la LBRL y en la LOPD.³⁵

35. Sobre esta cuestión, aunque en unos términos que no son compartidos por el autor de este trabajo, véase la STS de 12 de noviembre de 1996, de la Sección 6 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Aranzadi 1996/7942) por la que se estima el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimaba por su parte el recurso con-

tencioso contra la resolución del concejal delegado del Área de Régimen Interior y Personal del Ayuntamiento de Madrid por la que denegaba a la Jefatura de Tráfico de Valladolid el dato del domicilio que constaba en el padrón de un vecino.

En efecto, los deberes de información mutua y colaboración, que conforme al artículo 4.2 de la Ley 30/1992 parecen impedir a los ayuntamientos rechazar el rechazo de las solicitudes de información de otras administraciones públicas relativas a datos del padrón (artículo 4.2 de la Ley 30/1992), no cabe sino ajustarlas a las competencias y potestades que la legislación específica establece para cada caso. Parafraseando la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2002 (Sección 4 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo),³⁶ los deberes de información y colaboración no son absolutos ni incondicionados, pues de serlo esa colaboración no sería sino un remedo de jerarquización administrativa incompatible con la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 137 de la CE y artículo 10.3 de la LBRL). Dicha colaboración debe prestarse respetando el ejercicio de las competencias correspondientes al ámbito de autonomía constitucionalmente garantizada de los ayuntamientos, tanto en su sentido formal, solicitando la colaboración en aquello en los que el ayuntamiento sea competente, como material, de forma que la colaboración no suponga un esfuerzo desproporcionado del consistorio. Ese es el sentido del apartado 3 del artículo 4 de la Ley 30/1992:

“La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.”

En suma, esos deberes de colaboración no pueden imponer a los ayuntamientos la realización de actuaciones para las que son incompetentes o están prohibidas por el ordenamiento jurídico, y precisamente éste es el caso. Los ayuntamientos, como se acaba de explicar, no pueden ceder discrecionalmente los datos de sus padrones ni restringir libérricamente el derecho de consentir en la cesión que asiste a los interesados. Los ayuntamientos no tienen la obligación legal de ceder datos del padrón a ninguna Administración pública, a excepción de las contempladas en el artículo 11.2.d) de la LOPD (el

Defensor del Pueblo o su figura autonómica, el ministerio fiscal o los jueces o tribunales o el Tribunal de Cuentas y su par autonómico) y la tributaria (artículo 112.4 de la Ley general tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional cuarta de la LOPD), fuera de los casos regulados en el artículo 21, y subsidiariamente, en el artículo 11.2 de la LOPD, ya que fuera de estos supuestos los ayuntamientos o son incompetentes para autorizar esa cesión o infringirían el derecho fundamental a la protección de datos del artículo 18.4 de la CE.

En síntesis, los ayuntamientos pueden ceder datos a otras administraciones sujetándose a reglas distintas en las tres situaciones que siguen.

Si la cesión a otras administraciones o al INE es con fines estadísticos, tanto el artículo 11.2.e) como el artículo 21.1 de la LOPD autorizan dicha cesión y, además, sin que sea necesario el previo consentimiento del interesado. En este mismo sentido se expresan los artículos 16.3 y 17.3 de la LOPD (artículos 65 y 66 del ROP) y artículo 15 de la LFEP. Sin perjuicio de que el artículo 2.3.b) de la LOPD remite la regulación de los ficheros creados con fines estadísticos a la legislación estatal o autonómica sobre función estadística pública.

Si se trata del acceso a datos del padrón para la formación y gestión del censo electoral, la propia LOPD remite el régimen de dicha cesión a lo dispuesto en la LOREG [artículo 2.3.a) de la LOPD]. La LOREG, en su artículo 41.2, prohíbe cualquier información personalizada sobre los datos censales. La LBRL, en su artículo 17.3, establece normas de coordinación entre los ayuntamientos, el INE y la Oficina del Censo Electoral para la confección del censo (artículos 35 y 38 de la LOREG, en relación con el artículo 17.3 de la LBRL y el artículo 65 del ROP) mediante la cesión incontestada [artículo 11.2.a), y artículo 21.2 y 4 de la LOPD]³⁷ y periódica de los datos del padrón municipal al INE y a la Oficina del Censo Electoral.

Por último, están los restantes supuestos de cesiones de datos padronales, no ligados a fines estadísticos o electorales, sujetas a las reglas del artículo 21 en relación con el artículo 11 y la disposición adicional segunda de la LOPD.³⁸

36. Aranzadi 2002/9428. Se trataba de un caso en el que un ayuntamiento devolvió a la Seguridad Social cierta documentación sin cumplimentar.

37. Por cuanto en estos supuestos los ayuntamientos no hacen sino recoger y elaborar datos para otra Administración, en este caso, la Oficina del Censo Electoral, en los términos que la LOREG —y repárese en que es una ley orgánica— establece en sus artículos 35 y 38.

38. Decía la APD en su Memoria de 1996: “Por tanto, son criterios determinantes para poder proceder a la cesión entre administraciones públicas tanto que los datos sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, como que tengan relevancia la residencia o el domicilio. Con la nueva redacción se zanja la discusión jurisprudencial y administrativa que existía con anterioridad a la publicación de modificación de la Ley de bases sobre el uso meramente estadístico de los datos del padrón. La nueva redac-

ción no limita la utilización del padrón municipal en relación con las administraciones públicas a un uso meramente estadístico, sino que prevé cesiones con base en el principio de competencia, que debe evaluarse, caso por caso. Se han realizado asimismo numerosas consultas sobre la legalidad de la cesión de datos del padrón municipal a otras administraciones públicas. La Agencia considera con carácter general que son acordes con la ley orgánica siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 16.3 de la Ley de bases, y la petición tenga carácter individualizado, sin que quepa un acceso indiscriminado a los datos obrantes en el padrón. Además, hay que tener en cuenta que la utilización posterior de los datos ha de ajustarse a la finalidad para la que se solicita la cesión.” En la de 1999 también sostuvo que: “Por ello, se considera por la Agencia de Protección de Datos más acertado entender el precepto comentado en el sentido de que la expresión ‘datos del

La LOPD sólo autoriza la cesión del padrón en su conjunto previa solicitud al INE y únicamente para que las administraciones cesionarias puedan trabar las pertinentes comunicaciones con los ciudadanos en el ejercicio de sus competencias.

Si se trata de cesiones de datos específicos del padrón, las mismas, por regla general, sólo son lícitas si se consienten previamente por el interesado y están previstas en la norma de creación del fichero (en este caso, en el artículo 16.3 de la LBRL) y para la consecución de fines compatibles con los que justifican la existencia del propio padrón.³⁹ La LOPD sólo autoriza cesiones incontestadas de datos patronales a otras administraciones si lo es para ejercer las mismas competencias o sobre materias idénticas a las ejercidas por el consistorio (artículo 21.1 de la LOPD), y si dicha cesión incontestada está prevista en una ley orgánica (STC 292/2000). La LOPD, en su artículo 11.2.d), también autoriza las cesiones incontestadas cuando “la comunicación que deba efectuarse 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”; o a la Administración tributaria en los términos de su disposición adicional cuarta

El apartado cuarto del artículo 112 de la Ley general tributaria pasa a tener la siguiente redacción:

“4. La cesión de aquellos datos de carácter personal, objeto de tratamiento, que se debe efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo 111, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito tampoco será de aplicación lo que respecto a las administraciones públicas establece el apartado 1 del artículo 21 de la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal.”⁴⁰

Finalmente, el artículo 36.4 y 7⁴¹ del 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, habilitando a la Seguridad Social para recabar datos de otras administraciones para el cumplimiento de sus fines sin necesidad de recabar el previo consentimiento del interesado.⁴²

padrón municipal’ que se emplea en el artículo 16.3 de la LBRL se refiere, no a la totalidad de la información que se contiene en el padrón, sino 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. Además, debe tenerse en consideración que existen numerosas excepciones a esta regla general, como son las establecidas en las leyes orgánicas de reclutamiento y de régimen electoral general, la establecida en el artículo 11.3 f) de la LORTAD, respecto de cesiones a la Administración sanitaria, la establecida en el artículo 20 de la LORTAD, respecto de cesiones a las fuerzas y cuerpos de seguridad, las previsiones de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, la establecida en la Ley orgánica del poder judicial y en el artículo 11.2.d) de la LORTAD, respecto de la colaboración con la Administración de Justicia y determinadas instituciones públicas, la Ley general tributaria, de colaboración con la AEAT, así como la Ley general de la Seguridad Social, en cuanto a procedimiento recaudatorio de recursos, así como en cualesquiera otras disposiciones con rango de ley que regulen efectivamente excepciones a la norma fundamental en materia de protección de la privacidad sin suponer una derogación de hecho de la misma.”

39. Esta exigencia hace inviable, por ejemplo, que el padrón pueda ser empleado por la Administración del Estado para efectuar un control de la inmigración irregular, ya que no parece éste un fin compatible con los propios del padrón, y, además, la cesión de datos con ese fin requeriría en todo caso el consentimiento del empadronado, ya que no cabe duda de que esa cesión no se encuadra en el ejercicio de competencias similares a las ejercidas por los ayuntamientos o sobre las mismas materias.

40. Aunque no hay espacio para abordar la cesión de datos de los padrones fiscales, conviene detenerse en las siguientes reflexiones que la APD hace sobre el particular en su Memoria anual de 1996: “Se han recibido diversas consultas sobre la legalidad de la cesión de datos personales procedentes de los padrones fiscales de las administraciones locales a empresas privadas y particulares, que pretenden utilizar la información para publicidad o fines particulares. Normalmente, se solicita información sobre la matrícula de los impuestos, que de conformidad con la LRHL debe estar a disposición del público en los respectivos ayuntamientos. La Agencia interpreta la expresión ‘a disposición del público’, en el sentido de que tal obligación se exige como consecuencia del deber de proporcionar información indivi-

dualizada al sujeto pasivo del impuesto o a un tercero, pero nunca puede amparar peticiones masivas que comprendan la totalidad de la matrícula de un determinado impuesto, o una sección o fracción del mismo. La Agencia entiende que el principio de confidencialidad establecido con carácter general en el artículo 113 de la Ley general tributaria debe tener como consecuencia la interpretación restrictiva de la expresión ‘a disposición del público’. Otra interpretación podría llevarnos a considerar los mismos datos como confidenciales en unos ficheros y como públicos sin restricción en otros ficheros. De conformidad con lo expuesto, será necesario que el ayuntamiento valore caso por caso el interés legítimo de los terceros para poder acceder a la información contenida en los padrones fiscales, pero nunca podrá amparar peticiones masivas que comprendan la totalidad de la matrícula del referido título. Con carácter general, y en relación con cualesquiera consultas realizadas a los ficheros municipales, resulta necesario que el ayuntamiento en su calidad de administrador de la información, proceda a analizar caso por caso las solicitudes, así como su fundamento y la relación de los datos solicitados y consultados, con las finalidades para las que se pretenden utilizar, así como que quede constancia de las consultas y cesiones realizadas.”

41. Artículo 36.4: “Los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, están obligados a colaborar con la Administración de la Seguridad Social para suministrar 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, de que aquellos dispongan, salvo que sea aplicable: a) El secreto del contenido de la correspondencia. b) El secreto de los datos que se hayan suministrado a la Administración pública para una finalidad exclusivamente estadística. El secreto del protocolo notarial abarcará los instrumentos públicos a que se refieren los artículos 34 y 35 de la Ley de 28 de mayo de 1862 y los relativos a cuestiones matrimoniales, con excepción de los referentes al régimen económico de la sociedad conyugal.”

42. Sobre este particular ha dicho la APD en su Memoria de 1996 que: “Por su parte, el artículo 4 de la ley orgánica determina, además, que los datos solicitados han de ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad para la que fueron recabados. Este precepto unido a la nueva redacción de la ley general, supone que la cesión debe circunscribirse a los datos de aquellas personas que son objeto del procedimiento de apremio. Se requiere, además, que se aporten los datos precisos de los apremiados, como se ha contestado en ciertas ocasiones, para que la cesión realizada se

2.4. Acceso de terceros particulares

La norma que rige el acceso por particulares a datos personales de terceras personas y que, naturalmente, es la aplicable al padrón, es el tantas veces citado artículo 11 de la LOPD. Ni la LBRL ni el ROP establecen regla particular alguna. Es más, el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 16 de la LBRL, que fija un principio general de confidencialidad de los datos del padrón, remite justamente a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a la legislación sobre protección de datos. Así pues, es el artículo 11 de la LOPD (que por lo ya dicho desplaza en esta materia al artículo 37 de la Ley 30/1992 en su aplicación) es la norma aplicable. En su virtud sólo podrá autorizarse el acceso por particulares a datos específicos del padrón referidos a persona distinta si media el previo consentimiento de ésta o si una norma con rango de ley orgánica autoriza ese acceso sin consentimiento del afectado [artículo 11.2.a) de la LOPD].⁴³

Así pues, como regla general, un particular sólo puede obtener datos patronales de otro vecino si éste lo consiente previamente.⁴⁴ Consentimiento que a nuestro entender puede articularse de diversas formas; cabría incluso que en la hoja de recogida de datos para el padrón se le informase al afectado de la posibilidad de que sus datos pueden ser cedidos a otros particulares, recabándole su consentimiento previo a esa posible cesión. No obstante, habría que indicar aquellas razones, o para ser más exactos, los fines a los que se destinará el dato cedido, so pena de que esa cláusula se convierta en un remedo de habilitación en blanco a favor del ayuntamiento para disponer de los datos padronales. Así, por ejemplo, se puede exigir al tercero que acredite al menos un interés legítimo en el acceso a ese dato e indique a qué fin lo destinará. Esta exigencia deriva de la necesidad constitucional y legal de informar al afectado del fin específico para el que sus datos pueden ser cedidos impuesto por el artículo 5 de la LOPD y sobre todo por la consecuencia que el artículo 11.3 de la LOPD prevé para el caso de que se desconozca ese

extremo. De ser este el caso, de ignorarse el fin o al menos la actividad del cesionario, el apartado 3 del artículo 11 declara nulo el consentimiento a la cesión y en consecuencia la invalida.

En rigor, al ayuntamiento no le basta con tener el consentimiento previo del afectado para poder ceder sus datos a un tercero particular, sino que, además y en consonancia con lo que se acaba de decir, el ayuntamiento, en su función de garante del derecho fundamental a la protección de datos personales, debe comprobar que la petición de acceso al dato se justifica en "el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario".

La dicción del artículo 11 de la LOPD permite sostener que el ayuntamiento, en esa función de garante antes mencionada, sólo podrá autorizar cesiones de datos patronales a terceros particulares si éstos acreditan un interés legítimo en el conocimiento de ese dato y que el fin de uso se corresponde también con el del propio padrón: determinar el domicilio o la residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecinos, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y el domicilio.

No se olvide que el padrón, aun en su condición de registro administrativo, y, por tanto, de registro público, no es una fuente de acceso general. Esto es, es una fuente de información que no veda el conocimiento por terceros de los datos que posee, razón por la que es público, pero tampoco permite un acceso indiscriminado a los mismos.

Cierto que el artículo 105.b) de la CE, que no hace sino precisar para el caso de los archivos y registros administrativos el derecho fundamental de todos a recibir información veraz [artículo 20.1.d) de la CE],⁴⁵ remite a la ley la regulación del acceso a los registros, como es el caso del padrón; ley que no hace sino regular el ejercicio en ese ámbito del derecho fundamental a recibir información. En esa medida, el régimen tan restrictivo de acceso a los datos del padrón que se acaba de describir sería un límite al ejercicio del derecho a recibir información.

ajuste a la ley orgánica." No obstante, y al igual que el artículo 21.4 de la LOPD, la condición de precepto no orgánico del citado artículo 36 pese a establecer un límite directo al derecho fundamental a la protección de datos personales, por cuanto priva a su titular del derecho a consentir la cesión de sus datos, provoca a nuestro juicio su inconstitucionalidad por infracción del artículo 81.1 de la CE en relación con el artículo 18.4 de la CE.

43. Ninguna de las otras excepciones del apartado 2 del artículo 11 de la LOPD encajarían con el supuesto aquí estudiado.

44. La APD, en su Memoria de 1997, daba cuenta de dos de sus resoluciones sancionadoras en estos términos: "Entre las resoluciones sancionadoras cabe destacar las que se dictaron en los procedimientos abiertos contra el Ayuntamiento de Mediona (Barcelona) y el Ayuntamiento de Vinalsa (Castellón) y en las que se acreditó que estos ayuntamientos habían cedido datos del padrón municipal de habitantes, sin que mediara el consentimiento previo de los afectados. En el primer caso, se había producido la entrega de un listado conteniendo los datos de 123 habitantes de la localidad a un colegio ubicado en el término municipal de Mediona. Asimismo, en el segundo caso, se hizo entrega de un listado del padrón a la sucursal de una entidad

bancaria para ofertar sus servicios a los habitantes del municipio. Por lo tanto, en ambos casos, la Agencia entendió que se había producido una infracción de carácter muy grave del artículo 11.1 de la Ley orgánica 5/1992. En estas resoluciones se tuvo especialmente en cuenta lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 16 modificado de la Ley 4/1996 respecto de las cesiones de los datos del padrón municipal, que determina que los datos de dicho padrón 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 se establece que estos datos pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989; por último, prescribe que fuera de estos supuestos los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley orgánica 5/1992 y en la Ley 30/1992."

45. Véase de VILLAVERDE, Ignacio, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995, pág.105 y ss, en especial pág. 117 y ss.

Pero es un límite cuyo fundamento constitucional está, en primer lugar, porque el derecho a recibir información debe atemperarse con el derecho fundamental también a la protección de datos, y, en segundo lugar, el propio artículo 105.b) de la CE establece como límite a ese derecho a recibir información el respeto a la intimidad de terceros.

Si esto es así, el derecho fundamental a recibir información de quien solicita datos patronales, que también debe ser garantizado por el ayuntamiento, puede sujetarse a límites dirigidos, por un lado, a garantizar el derecho fundamental a la protección de datos y, de otro, dentro del catálogo de datos protegidos, puede limitar aún con más rigor el acceso a datos que a juicio del ayuntamiento puedan considerarse íntimos.⁴⁶ Limitaciones que, como hemos visto, se concretan en tres reglas: la cesión de datos requiere del consentimiento previo del interesado, salvo que una Ley orgánica disponga lo contrario, y debe acreditarse un interés legítimo y, además, poner de manifiesto el fin para el que serán empleados los datos cuyo acceso se solicita.

Por último, parece fuera de toda duda la imposibilidad de que un particular pueda acceder a una copia íntegra del padrón o una cantidad masiva de sus datos. Ninguna norma lo permite (como sí lo hace, por el contrario, para las administraciones públicas).⁴⁷

3. Gestión externa del padrón: acceso por cuenta de terceros

Para concluir, una breve referencia a la trascendencia de lo dispuesto en el artículo 12 de la LOPD para la gestión del padrón municipal. El mencionado precepto contempla la posibilidad de que un tercero trate datos personales por cuenta del responsable del fichero. La LOPD daría cobertura de este modo a aquellos casos en los que el ayuntamiento ha externalizado la gestión del padrón mediante la contratación del tratamiento de los datos del padrón con una empresa, o, simplemente, las empresas que gestionan servicios del ayuntamiento requieren acceder y tratar datos del padrón.

En nuestra opinión, ambos supuestos encajan en lo dispuesto en el artículo 12 de la LOPD, ya que, en último término, las empresas que gestionan el padrón o que acceden al mismo para llevar a cabo servicios municipales no hacen sino un tratamiento de los datos del padrón por cuenta del ayuntamiento, convirtiéndose en

lo que la LOPD ha denominado encargados del tratamiento.

El artículo 3.g) de la LOPD los define del siguiente modo: “[...] la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento”. Y la relación entre el responsable del fichero, en este caso el ayuntamiento, y el encargado del tratamiento se regula en el artículo 12 de la LOPD, que dispone:

“1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

“2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas. En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

“3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.

“4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.”

De este precepto se desprende, en primer lugar, que en estos casos no hay cesiones de datos, sino simples tratamientos como los que tienen lugar cuando acceden al padrón los órganos y servicios del propio ayuntamiento [véase el apartado b) del epígrafe IV]. Por tanto, no se necesita de un consentimiento específico para el acceso por estos terceros al padrón. No obstante, en segundo lugar, ese tratamiento siempre debe ser por cuenta del ayuntamiento y sus condiciones fijadas con-

46. Juicio no exento de gran dificultad. Con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la intimidad (STC 134/1999 y 85/2003) deben considerarse como tales aquellas informaciones personales referidas “a los aspectos más básicos de la autodeterminación personal”. Y no parece que los datos contenidos en el padrón afecten a esos aspectos básicos de la libertad individual.

47. No se olvide que el artículo 39.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, ha sido modificado por la Ley 47/2002,

de 19 de diciembre, desapareciendo aquella posibilidad tan discutida de acceso al censo y recibiendo la siguiente redacción: “[...] cuando se utilicen datos personales procedentes de fuentes accesibles al público para la realización de comunicaciones comerciales, se proporcionará al destinatario la información que señala la Ley orgánica 15/199, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y se ofrecerá al destinatario la oportunidad de oponerse a la recepción de las mismas.”

tractualmente. Si el tercero que realiza este tratamiento por cuenta del ayuntamiento usa los datos en interés propio incurrirá en responsabilidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.4 y 43.1 de la LOPD. El contrato deberá fijar con toda claridad el fin al que podrán destinarse los datos, que no podrá ser distinto al que justifica su recogida e incorporación al padrón municipal: determinar el domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecinos, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio.

En tercer y último lugar, esa supeditación al fin no concluye con la predeterminación de los usos a los que puede someterse el dato comunicado a estos terceros, sino que, además, tiene una capital dimensión temporal. En efecto, una vez concluida la prestación, y satisfecho en consecuencia el fin perseguido, los ficheros o datos comunicados a ese tercero deben ser destruidos o devueltos al ayuntamiento.

4. Bibliografía

APARICIO SALOM, Javier. *Estudio sobre la Ley orgánica de protección de datos de carácter personal*, Pamplona: Aranzadi, 2000.

ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, Juan. "Cesión, intercambio y protección de la información y de los datos automatizados: La incidencia de la informática en el contribuyente", *Revista Técnica Tributaria*, núm. 43, 1998, pág. 35 y ss.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. "La información ciudadano y el acceso a los archivos y registros de las administraciones públicas", *Revista de Estudios Locales*, extra del año 2002, pág. 157 y ss.

EZQUERRA HUERVA, Antonio. "La población municipal: La regulación de la vecindad administrativa y del estatuto del vecino", en *Tratado de Derecho Municipal*, Muñoz Machado (dir.). Tomo I. 2.ª edición. Civitas, 2003, pág. 1219 y ss.

JIMÉNEZ PLAZA, María Isabel. "El derecho de acceso a la información en el ámbito local", en *Tratado de Derecho Municipal*, Muñoz Machado (dir.). Tomo I. 2.ª edición. Civitas, 2003, pág. 1013 y ss.

VILLAVERDE, Ignacio. *Los derechos del público*. Madrid: Tecnos, 1995. ■