

Acceso al padrón por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Informe 211/2004

Acceso por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los datos del Padrón

I

La consulta plantea diversas cuestiones derivadas de la reforma operada en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, e reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Tal y como se indica en la consulta, la mencionada Ley Orgánica 14/2003 introduce determinadas reformas en las normas reguladoras del Padrón Municipal de habitantes previstas en la Ley de Bases del Régimen Local, incidiendo especialmente en la actividad del Organismo consultante lo establecido en los artículos 16 y 17 de la misma.

II

En cuanto a la modificación del artículo 16.3, señala el precepto en su nueva redacción que “Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia”.

Como se indica en la consulta, la reforma viene a suprimir el segundo párrafo del artículo 16.3, que suponía una remisión de las normas reguladoras del Padrón Municipal de Habitantes a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, aparte de añadir una referencia a la cesión de datos del Padrón en los supuestos previstos en “las

leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia”.

El hecho de que se haya suprimido este segundo párrafo no influye, sin embargo en el régimen vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica en lo referente a la cesión de datos contenidos en el Padrón Municipal de Habitantes.

En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica establece su ámbito de aplicación, disponiendo el párrafo primero del artículo 2.1 que “La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”.

Por su parte, los apartados 2 y 3 del artículo 2 establecen, respectivamente, los supuestos en que no será de aplicación lo dispuesto en la Ley Orgánica o sus previsiones sólo será aplicables “en su caso”, no encontrándose el Padrón Municipal en ninguno de los dos supuestos, por lo que el mismo queda sujeto a lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999.

Por este motivo, será de aplicación a las cesiones de datos contenidos en el Padrón lo establecido en el artículo 11, según cuyos apartados 1 y 2:

“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. 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”.

De este modo, será lícita la comunicación de datos del Padrón sin consentimiento del interesado cuando la misma se encuentre fundada en alguno de los supuestos previstos en el mencionado artículo 11.2, entre los cuales, el artículo 11.2 a) dispone la licitud de la cesión cuando la misma se encuentre habilitada por una norma con rango de Ley, tal y como sucede en el supuesto contemplado en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local.

En consecuencia, la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2003 no afecta al régimen establecido con anterioridad en cuanto a la licitud o ilicitud de las cesiones de datos contenidas en el Padrón Municipal de habitantes, de modo que serán lícitas las cesiones a las que se refiere el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la interpretación que se ha venido efectuando por esta Agencia Española de Protección de Datos, sobradamente conocida por ese Organismo, así como las que se funden en los supuestos previstos en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999.

III

En relación con la reforma del artículo 17.3 de la Ley 7/1985, dicho precepto dispone en la actualidad, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 14/2003, en su último párrafo que “El Instituto Nacional de Estadística remitirá trimestralmente a los Institutos estadísticos de las comunidades autónomas u órganos competentes en la materia, y en su caso, a otras Administraciones públicas los datos relativos a los Padrones en los municipios de su ámbito territorial en los que se produzcan altas o bajas de extranjeros en las mismas condiciones señaladas en el artículo 16.3 de esta Ley”.

Este precepto sustituye al ahora derogado anterior último párrafo del artículo 17.3 de la Ley 7/1985, que preveía la posibilidad de cesión por el Organismo consultante “a las Comunidades Autónomas y a otras Administraciones

Públicas (de) los datos de los distintos Padrónes en las mismas condiciones señaladas en el artículo 16.3 de esta Ley”.

Desaparecida esta previsión normativa, la comunicación de datos a las Administraciones Públicas queda limitada en cuanto a su régimen jurídico a lo que prevé el ya transcrito artículo 16.3 de la Ley 7/1985, que habilita la cesión de los datos de la residencia o domicilio de los vecinos cuando los mismos sean necesarios para el ejercicio por la cesionaria de sus competencias en los supuestos en que dichos datos de residencia y domicilio resulten relevantes para ese ejercicio.

Al propio tiempo, debe recordarse que, según dispone el apartado 1 de la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, “La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrónes Municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población”.

En consecuencia, en cuanto a la cuestión referente a si sigue siendo posible la comunicación por el Instituto Nacional de Estadística de los datos contenidos en el Padrón Municipal de Habitantes a otras Administraciones Públicas, Sin perjuicio de lo que posteriormente se indicará, ha de concluirse que la misma sería posible en los términos previstos en el artículo 16.3 de la Ley 7/1985 y en la Disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999.

No obstante, en lo referente a la comunicación de los datos referidos a las altas y bajas de extranjeros y su cesión a “las Comunidades Autónomas u órganos competentes en la materia y, en su caso, a otras Administraciones Públicas”, procedería en todo caso la cesión de los datos de la residencia o domicilio de los afectados, en virtud de lo establecido en el último párrafo del artículo 17.3 de la Ley 7/1985, en su actual redacción, quedando esta comunicación de datos amparada por lo establecido en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.

Por último, se plantean diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de la Disposición adicional séptima de la Ley 7/1985 y la Disposición adicional quinta de la Ley 4/2000, ambas introducidas por la Ley Orgánica 14/2003.

La primera de las disposiciones mencionadas habilita el acceso por parte de la Dirección General de la Policía a los datos contenidos en el Padrón, indicando en su párrafo primero que “Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción Padrónal de los extranjeros existentes en los Padrónes Municipales, preferentemente por vía telemática”.

Por su parte, la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2000, en su actual redacción, dispone, en su apartado 1, que “En el cumplimiento de los fines que tienen encomendadas, y con pleno respeto a la legalidad vigente, las Administraciones públicas, dentro de su ámbito competencial, colaborarán en la cesión de datos relativos a las personas que sean consideradas interesados en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo”.

Al propio tiempo, el apartado 2 de la mencionada disposición aclara los términos del apartado precedente en cuanto a las obligaciones impuestas, señalando que “Para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, y sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos”.

Dicho lo anterior, las previsiones contenidas en los preceptos transcritos no han de ser consideradas como referidas a un mismo supuesto, relacionado con el acceso a los datos del Padrón por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, habida cuenta que únicamente la disposición adicional séptima de la Ley 7/1985 hace referencia a este supuesto, viniendo referida la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 4/2000 a las Administraciones Públicas que se encuentren tramitando un determinado expediente.

De este modo, a nuestro juicio, la referencia efectuada por la Disposición Adicional quinta de la Ley Orgánica 14/2003 habilita el acceso, no sólo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino por la Administración que, en cada caso, resulte habilitada para la tramitación de los expedientes previstos en la legislación sobre derechos de los extranjeros en España a obtener del Instituto Nacional de Estadística, al que se refiere en exclusiva la Ley Orgánica 14/2003, que no hace mención de los Ayuntamientos, los datos que resulten precisos para la tramitación de un expediente determinado, tratándose así de un acceso específico en cada caso y no de un acceso masivo.

En consecuencia, la mencionada Disposición adicional quinta no será sino una particularización para el caso concreto de expedientes tramitados con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000 de la previsión contenida en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de forma que habrán de facilitarse a la Administración competente los datos contenidos en el padrón a los que se refiere este precepto, ampliados en este caso con los “que hayan de constar en dichos expedientes”.

Por su parte, la Disposición adicional séptima de la Ley de Bases del Régimen Local prevé una posibilidad diferenciada de acceso al padrón, claramente delimitada por la naturaleza del cesionario (la Dirección General de la Policía), la finalidad que justifica el acceso (el ejercicio por la misma de las competencias específicamente atribuidas por la legislación sobre extranjería) y el alcance de los datos que podrán ser objeto de cesión (exclusivamente los referidos a la inscripción Padrónal de los extranjeros existente en los Padrónes Municipales).

La propia Disposición viene a incorporar una medida adicional de seguridad, respecto de las exigibles al Padrón Municipal de Habitantes por el Reglamento de Medidas de Seguridad, aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, al dispone, en su párrafo segundo que “A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados”.

El fundamento de esta medida es el de garantizar que el acceso que se produzca a la información contenida en el padrón Municipal de habitantes por parte de la Dirección General de la Policía se ajuste precisamente a la finalidad indicada, suponiendo asimismo que no será preciso, en principio, el

establecimiento de un sistema de validación previo al acceso por parte del Instituto nacional de Estadística, salvo en lo relativo a los afectados a cuyos datos podrá entenderse habilitado legalmente el acceso, esto es a los referidos a los extranjeros que consten en el Padrón Municipal.

Por ello, del tenor de la Disposición que se ha venido citando, parece desprenderse que, a diferencia del acceso al que se refiere la Ley Orgánica 14/2003 en su Disposición adicional quinta, el acceso previsto en la Disposición adicional séptima de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en su nueva redacción, permite un acceso por la Dirección General de la Policía a la totalidad de los datos a los que la misma se refiere, sin que sea preciso, en principio, un previo análisis de la solicitud efectuada, quedando por otra parte garantizada la posibilidad de analizar si en cada caso concreto el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley mediante el control de los accesos que deberán ser objeto de almacenamiento en la propia Dirección General de la Policía.

Por último, en cuanto a la conformidad de dicha medida con lo establecido en las normas reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos, ha de considerarse que la misma resulta una medida de seguridad adicional a las impuestas por el Real Decreto 994/1999. De este modo, junto con las medidas que la Ley impone a los Ayuntamientos y al propio Instituto Nacional de Estadística en su condición de responsables del fichero “Padrón Municipal de Habitantes”, deberá implantarse en el caso concreto objeto de desarrollo por la nueva Disposición adicional séptima de la Ley de Bases del Régimen Local una medida añadida por parte del Órgano al que la Ley viene a legitimar el acceso al Padrón Municipal, medida que habrá de implantarse sin perjuicio de las que impone el Reglamento, de forma que si procediera, con arreglo al mismo, el establecimiento por el responsable del tratamiento del registro de accesos al que se refiere el artículo 24 del Reglamento, éste debería implantarse sin perjuicio de esta nueva obligación adicional.

V

A la vista de todo lo indicado, y teniendo en cuenta las cuestiones planteadas en la consulta, cabe referir las siguientes conclusiones:

PRIMERA: La reforma operada en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley Orgánica 14/2003 no introduce ninguna modificación en la interpretación que hasta ahora ha venido realizándose del mismo por esta Agencia Española de Protección de Datos.

SEGUNDA: La reforma operada en el artículo 17.3 tampoco viene a introducir modificaciones en la posibilidad de comunicación de datos a otras Administraciones Públicas, amparada en el artículo 16.3 de la Ley, sin perjuicio de que la misma venga a imponer expresamente la obligación de remisión de los datos que se establecen en el propio artículo 17.3.

TERCERA: En cuanto a las cuestiones planteadas en el apartado 3 de la consulta, cabe señalar lo siguiente:

- La disposición adicional quinta de la Ley 14/2003 y la nueva disposición adicional séptima de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local se refieren a supuestos diferenciados.

- De este modo, las cesiones amparadas en la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 14/2003 deberán producirse caso por caso y con el alcance necesario para la constancia de los datos objeto de la cesión en el expediente correspondiente.

- Por el contrario la disposición adicional séptima de la Ley de Bases del Régimen Local permite el acceso de la Dirección General de la Policía a los datos que la misma establece, quedando constancia de la adecuación de dicho acceso a las finalidades descritas en la disposición mediante la adopción de la medida específica prevista en el párrafo segundo de la disposición.

- Esta medida no resulta contraria al Reglamento de Medidas de Seguridad, aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, sino complementaria de las que, en todo caso, deberá implantar el responsable del fichero de conformidad con lo establecido en el propio Reglamento.