



DICTAMEN QUE SE EMITE SOBRE LAS SOLICITUDES DE CERTIFICACIONES DE EMPADRONAMIENTO TANTO INDIVIDUALES COMO FAMILIARES REALIZADAS DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES.

ANTECEDENTES

PRIMERO: Con fecha 5 de octubre de 2015 se recibió en la Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de consulta remitido por el Ayuntamiento de [...] en el que solicita conocer el criterio de la Agencia sobre la cuestión referida en el título de este dictamen.

En el escrito en cuestión se establece lo siguiente:

“En relación con la cesión de datos de carácter personal del Padrón de Habitantes, a la vista de lo previsto en el apartado 8 de la Resolución de 30 de enero de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón Municipal publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 24 de marzo de 2015, por medio del presente se eleva consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos, interesando se sirva informar acerca del siguiente extremo:

-Si la solicitud de certificaciones de empadronamiento tanto individuales (relativas a una sola persona) como familiares (comprensivas de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio) por parte de la trabajadora social de la Mancomunidad de Servicios en la que este ayuntamiento se encuentra integrado y que presta servicios en el municipio, sin el previo consentimiento del interesado o interesados, se considera incluida dentro del supuesto de cesión de uso a otras Administraciones Públicas sin consentimiento previos del afectado regulado en el artículo 16.3 de la Ley de Bases del Régimen Local”.

Al escrito de solicitud el Ayuntamiento de [...] se acompaña copia de la Resolución de 16 de marzo de 2015 del Ministerio de la Presidencia, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, subrayándose varios párrafos del artículo 8 de la misma, en el que se regula la cesión de datos padronales.

Ante la parquedad del escrito de solicitud de dictamen, por la Agencia Vasca de Protección de Datos se solicitó información adicional, en concreto, los motivos invocados en las peticiones de certificados de empadronamiento.

En contestación a esta solicitud de información adicional, con fecha 22 de octubre de 2015 se recibe en la Agencia Vasca de Protección de Datos correo electrónico remitido por la Secretaria del Ayuntamiento, al que se adjunta un escrito firmado por las trabajadoras sociales peticionarias de los datos del Padrón, que expresa lo siguiente:

“En relación al escrito recibido el 13 de octubre de 2015 solicitando información adicional con respecto a la posibilidad de que las Trabajadoras Sociales de [...] pudieran solicitar Certificados de empadronamiento se expone lo siguiente:



Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

El artículo 3.-Punto 2, dice “Las administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”.

El artículo 35.- Punto f, dice “El ciudadano tiene derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante” (empadronamientos, p.e.).

En el discurrir diario de nuestra actividad laboral y para la tramitación de la mayoría de las Solicitudes de Prestaciones, Servicios y Recursos, se precisan de Certificados de empadronamiento de las personas que residen en los municipios en los que trabajamos.

Además de esto, en muchas ocasiones, otro tipo de Instituciones como Educación, Osakidetza, Ertzantza, otros Ayuntamientos... requieren información sobre personas de los municipios que sólo puede obtenerse a través del padrón”.

SEGUNDO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.

CONSIDERACIONES

I

Se consulta a la Agencia Vasca de Protección de Datos la adecuación al derecho fundamental de la cesión de datos del Padrón Municipal de Habitantes ante solicitudes de certificaciones de empadronamiento tanto individuales como familiares, realizadas por trabajadoras sociales de la Mancomunidad de Servicios en que el Ayuntamiento está integrado.

El tratamiento de datos sometido a análisis consiste en una comunicación o cesión de datos, definida en el artículo 3.i) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) como *“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*.

El régimen de la comunicación de datos se regula en el artículo 11 de la LOPD exigiéndose como regla general la necesidad de consentimiento del afectado en el punto 1, al preceptuar que *“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”.

Las excepciones a la regla general de la necesidad el consentimiento se recogen en el punto 2 del artículo 11, siendo destacable a nuestros efectos la recogida en el apartado a) *“cuando la cesión está autorizada en una ley”.*

En relación con el Padrón Municipal de Habitantes la Ley que habilita la cesión de datos de carácter personal es la Ley de Bases del Régimen Local, cuyo artículo 16.3 establece lo siguiente:

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

Este precepto es la base legal que invoca el Ayuntamiento de [...] en su primer escrito de consulta; no obstante, en el escrito de ampliación de información, las trabajadoras sociales aluden al derecho a no aportar datos y documentos previsto en el artículo 35 f) de la Ley 30/1992.

A nuestro juicio, son dos títulos jurídicos distintos que hacen referencia a supuestos también distintos, por ello ya debemos adelantar que ante la disparidad de supuestos posibles será la Administración consultante quien deba determinar la licitud de la cesión en cada caso, aplicando los criterios que intentaremos ofrecer a lo largo del presente dictamen.

II

El artículo 16.3 de la Ley de Bases del Régimen Local antes citado es el título habilitante para la cesión de datos del padrón sin consentimiento del afectado estableciéndose en el mismo un doble requisito:

Por un lado cedente y cesionario deben ser Administraciones Públicas y por otra parte la solicitud debe fundarse en el ejercicio de una competencia propia para la que el domicilio es un dato relevante.

La Resolución de 30 de enero de 2015 del Ministerio de la Presidencia, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, alude en su artículo 8 a esta habilitación legal, recordando la interpretación restrictiva que en opinión de la Agencia Española de Protección de Datos debe realizarse del artículo 16.3 de la LBRL e insistiendo en la necesidad de que la información sea precisa para el ejercicio de sus competencias por la Administración solicitante y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

En este sentido, el Ayuntamiento no debiera considerar suficientemente fundadas solicitudes que se limiten a una invocación genérica del ejercicio de las competencias, debiendo exigirse que en la petición se exprese la competencia concreta cuyo ejercicio precisa el conocimiento de la residencia o domicilio de un tercero. Las múltiples



competencias que pueden ser invocadas por las Administraciones peticionarias obligan a analizar caso por caso si la cesión es legítima o no.

En este punto es conveniente advertir lo expresado en el último párrafo del escrito de ampliación de información firmado por las trabajadoras sociales:

“Además de esto, en muchas ocasiones, otro tipo de Instituciones como Educación, Osakidetza, Ertzantza, otros Ayuntamientos... requieren información sobre personas de los municipios que sólo puede obtenerse a través del padrón”.

A nuestro juicio, en estos supuestos el destinatario de las peticiones de datos padronales debe ser el Ayuntamiento y no la mancomunidad de servicios sociales, tal y como puede llegar a interpretarse de los términos del escrito. Téngase en cuenta que sólo el Ayuntamiento titular del fichero padrón es quien puede ceder datos padronales sin consentimiento del afectado, aunque evidentemente esos datos puedan estar recogidos en otros ficheros de otras Administraciones distintas. Asimismo la petición debiera formularse por la Administración que precise de la información padronal, (siguiendo el ejemplo del escrito: Educación, Osakidetza, Ertzantza, otros Ayuntamientos...) y no por las trabajadoras sociales.

III

Respecto al derecho a no aportar invocado en el escrito de ampliación de información, efectivamente, el artículo 35 f) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común garantiza en dicho precepto del derecho de los ciudadanos *“a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”*.

Este derecho se amplía en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, al preceptuar en el artículo 6.2.b) lo siguiente:

“2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos:

...

b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos”.

A nuestro juicio, es éste el precepto que pretenden hacer valer como título habilitante las trabajadoras sociales ya que el artículo 35 f) de la Ley 30/92 limita el derecho a no aportar documentos cuando éstos se encuentran en poder de la Administración actuante y no en poder de otra Administración diferente.

En relación con el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, ha sido interpretado por la Agencia Vasca de Protección de Datos en anteriores dictámenes, en los que claramente se



establece que en estos casos, será **el consentimiento del titular** el que legitime la transmisión de los datos.

El derecho a no aportar datos y documentos obrantes en poder de otras Administraciones Públicas está vinculado al canal telemático, tal y como expresamente se recoge en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, antes citado. La previsión del artículo 6.2.b) se completa con lo dispuesto en el artículo 9 del mismo texto legal cuando preceptúa:

“Artículo 9. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas

1. Para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

2. La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos. El acceso a los datos de carácter personal estará, además, condicionado al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6.2.b) de la presente Ley”.

Este artículo 9 no contiene ninguna habilitación legal para el tratamiento de datos personales, sino que se limita a establecer una obligación para las Administraciones Públicas a fin de garantizar la efectividad del derecho a no aportar que la ley reconoce a los ciudadanos.

En todo caso, es necesario insistir en que la Ley 11/2007, lo que hace es reconocer un derecho para el ciudadano y no una obligación, de modo que en ningún caso puede eliminarse la opción de que sea el propio ciudadano el que acredite el requisito de que se trate en cada caso.

Distinto a este derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos, es la **posibilidad de la Administración** que tramita un procedimiento administrativo **de comprobar o verificar los datos** de los ciudadanos que toman parte en el mismo.

Esa comprobación, sin consentimiento del interesado, podrá hacerse única y exclusivamente si la misma encuentra amparo suficiente en una norma con rango de ley (sea esta una ley general o especial).

La necesidad de que sea una ley la que legitime ese tratamiento de datos ha sido reconocida por TS en Sentencia de 15 de julio de 2010, cuando anula el artículo 11 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD, que bajo el título “*Verificación de datos en solicitudes formuladas a las Administraciones Públicas*” establecía que “*Cuando se formulen solicitudes por medios electrónicos en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones públicas el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar en el ejercicio de sus competencias las verificaciones necesarias para comprobar la autenticidad de los datos*”.



El TS declara nulo ese precepto por considerar que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 6, 11 y 21 de la LOPD y 6.2 b) y 9 de la Ley 11/2007, y lo hace precisamente en atención a que el rango reglamentario de esa norma no es suficiente para legitimar tratamientos no consentidos de datos personales.

Una vez expuestas las diferentes habilitaciones legales que podrían ser de aplicación, sólo resta señalar que será la Administración consultante quien ponderar caso por caso la existencia de habilitación suficiente teniendo en cuenta los criterios expresados en el presente dictamen.

En Vitoria-Gasteiz, 27 de octubre de 2015