

**Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente a la comunicación de datos personales del padrón municipal a un tercero para la realización de un estudio social**

El concejal de un Ayuntamiento solicita el parecer de la Agencia Catalana de Protección de Datos sobre la comunicación de determinados datos personales contenidos en el padrón municipal a un tercero contratado por el propio Ayuntamiento para la realización del trabajo de campo correspondiente a un estudio sobre las situaciones de dependencia de las personas mayores del municipio. En concreto, se solicita informe sobre la legalidad de la comunicación de esta información de las personas afectadas para el citado estudio según las previsiones de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD).

La consulta se acompaña del pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación mencionada. Según su cláusula séptima, para la realización de trabajos de campo se facilitarán al adjudicatario del contrato determinados datos personales contenidos en el padrón municipal de habitantes de las personas comprendidas en una franja de edad determinada. En concreto, se hace referencia al nombre, apellidos, sexo, dirección y año de nacimiento de las personas afectadas por el estudio.

**I**

Dado que la consulta que se plantea hace referencia al acceso a determinados datos de carácter personal del padrón municipal de habitantes, al referirse a los vecinos empadronados del municipio, cabe señalar, en primer lugar, que en el padrón municipal de habitantes deben inscribirse las personas residentes en un municipio con una triple finalidad, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL): determinar la población del municipio, ser requisito para adquirir la condición de vecino y servir para acreditar la residencia y domicilio habitual (artículos 15 y 16 de la LRBRL). Además de estas funciones, la Ley de Régimen Electoral General (LOREG) contempla la elaboración del censo electoral a partir de los datos incluidos en el padrón, que también sirve para elaborar estadísticas oficiales.

Cabe adir a todo ello, complementariamente, que el padrón también puede servir para la creación de ficheros o registros de población cuya finalidad es la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los territorios respectivos, con respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de sus competencias respectivas (disposición adicional segunda de la LOPD).

El padrón contiene datos personales consistentes en el nombre y apellidos, domicilio habitual, fecha y lugar de nacimiento, número del documento nacional de identidad (o para extranjeros la tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, además de aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral (artículo 16.2 de la LRBRL). La gestión del padrón corresponde a los Ayuntamientos con medios informáticos, quienes deben realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados los datos que contiene el padrón, a fin que se correspondan con la realidad (artículo 17 de la LRBRL).

Puesto que el padrón supone el tratamiento de datos de carácter personal, le es de aplicación el régimen jurídico de protección de datos de carácter personal (LOPD) y, por lo tanto, hay que tener en cuenta los principios y disposiciones que se contienen en esta normativa.

El artículo 3 de la LOPD, apartado d, considera tratamiento de datos el conjunto de operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar datos, así como las cesiones de datos derivadas de los mismos. En consecuencia, cualquier tratamiento que realice el Ayuntamiento en cuanto responsable de determinados ficheros o tratamientos de datos de carácter personal quedará sometido a los principios y disposiciones que se contienen en esta normativa, independientemente de la naturaleza y características del fichero de datos donde puedan

contenerse, es decir, independientemente de que los datos de carácter personal objeto de consulta puedan provenir del padrón municipal o de otros ficheros de datos.

Para el caso que se consulta, resulta relevante el principio de calidad —consagrado en el artículo 4 de la LOPD y según el cual los datos de carácter personal únicamente serán tratados para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido, sin diferenciar si el tratamiento de datos personales es de carácter público, como es el caso del padrón, o privado—. En consecuencia, el Ayuntamiento únicamente podrá utilizar los datos de carácter personal contenidos en el padrón municipal en el ejercicio de sus competencias administrativas.

## II

Realizada esta primera consideración, la consulta plantea una comunicación o cesión de datos por parte del Ayuntamiento a un tercero determinado, en este caso el adjudicatario resultante del procedimiento negociado de contratación llevado a cabo por el propio Ayuntamiento.

El régimen general de la comunicación de datos se define en el artículo 11.1 de la LOPD, que determina que los datos de carácter personal objeto de tratamiento únicamente pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el consentimiento previo de la persona interesada. Por tanto, la norma general exige, para que exista una cesión de datos personales, que los afectados den su consentimiento.

Consentimiento que no es necesario, según precisa el apartado 2 del mismo artículo 11, en determinados casos, entre otros cuando la cesión está autorizada por una ley.

En cuanto a los datos contenidos en el padrón municipal, la excepción legal a la necesidad del consentimiento de los afectados viene determinada por el artículo 16.3 de la LRBRL mencionado, según el cual los datos se cederán a otras administraciones públicas que lo soliciten, sin el consentimiento de los interesados, únicamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en que la residencia o domicilio sean datos relevantes. Exceptuando estos casos, y casos específicamente habilitados por la legislación aplicable, como pueden ser cesiones a fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 22 de la LOPD), cesiones de datos en materia tributaria o de recaudación (disposiciones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria) o cesiones de datos a instituciones y órganos jurisdiccionales (por aplicación del artículo 11.2.d de la LOPD), entre otros, sería necesario como norma general el consentimiento de los afectados.

El caso planteado no trata de cesiones de datos de carácter personal entre administraciones públicas en los términos establecidos por el artículo 16.3 de la LRBRL, sino del encargado para la realización de un estudio para el ejercicio de las competencias del propio Ayuntamiento (artículos 14.1 y 27.1 del Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la refundición de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales, y artículo 26.1.c de la LRBRL). Aun así, hay que tener en cuenta que, si este artículo permite la comunicación de datos personales entre administraciones públicas sin el consentimiento de los interesados, únicamente cuando sea en ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en que la residencia o domicilio sean datos relevantes, más justificado será el acceso a los datos del padrón en casos en que la propia Administración pública, en este caso el Ayuntamiento, ejerza las competencias que tiene atribuidas por ley, y en que el domicilio o residencia sea un dato fundamentalmente necesario para su realización, como es el caso de la realización de un estudio sobre las situaciones de dependencia de las personas mayores, ya que la interpretación contraria al tratamiento de la residencia o domicilio imposibilitaría su realización, aunque se trate de una competencia municipal. En estos mismos términos se posiciona la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, de 21 de abril de 2004, relativa al tratamiento de datos de carácter personal del padrón municipal de habitantes.

## III

En el caso que nos ocupa, se trata de dar una información que consta en el padrón municipal a un tercer adjudicatario de un proceso de contratación realizado por el Ayuntamiento a fin de que este tercero lleve a cabo el trabajo de campo o la recogida de información para la realización de un estudio posterior sobre las situaciones de dependencia de las personas mayores del municipio, tal y como se desprende del pliego de prescripciones técnicas particulares, concretamente de las cláusulas primera, segunda y sexta.

Por lo tanto, de la información facilitada se desprende que este tercer adjudicatario actuará, en el tratamiento de datos de carácter personal, por cuenta del Ayuntamiento en virtud de un contrato administrativo, en cuyo caso es de aplicación el régimen propio del encargado del tratamiento previsto en el artículo 12 de la LOPD.

El artículo 12 de la LOPD no considera comunicación de datos personales el acceso por parte de un tercero a estos datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento. En este caso, la realización de tratamientos por cuenta de terceros, este tratamiento debe estar regulado en un contrato por escrito o de algún otro modo que permita acreditar su concertación y contenido, donde conste, de forma expresa, que el encargado del tratamiento únicamente debe tratar los datos en función de las instrucciones del responsable del tratamiento, que no puede aplicarlos ni utilizarlos con una finalidad distinta de la que aparezca en el citado contrato, ni comunicarlos a otras personas, ni siquiera para conservarlos, así como las medidas de seguridad que se implantarán. Por lo tanto, debería revisarse el contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares para que se adecuara a las previsiones de este artículo. A modo de ejemplo, puede consultarse la Recomendación 1/2005, de 5 de mayo, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en relación con la inclusión de cláusulas de protección de datos en los contratos de la Administración.

Al respecto, conviene recordar que la figura de encargado del tratamiento viene definida en el artículo 3.g de la LOPD como aquella persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento. Por su parte, el responsable del fichero o del tratamiento es aquella persona física o jurídica, de naturaleza privada o pública, u órgano administrativo, que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, como es el caso del Ayuntamiento en la consulta planteada (artículo 3.d de la LOPD). El fichero de datos de carácter personal correspondiente al padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento, creado mediante la disposición de regulación de ficheros automatizados de datos de carácter personal, se encuentra inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos.

Hay que tener en cuenta que el acceso a datos personales por cuenta de terceros para la prestación de servicios deberá ser adecuado, pertinente y no excesivo en relación con el cumplimiento de las finalidades establecidas en el contrato.

Por otra parte, ya que la cláusula sexta del pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación establece que el adjudicatario llevará a cabo el trabajo de campo o la recogida de información para poder realizar con posterioridad el citado estudio —información distinta de los datos de carácter personal contenidos en el padrón—, conviene recordar que el adjudicatario deberá cumplir con la obligación de informar en la recogida de estos datos de carácter personal establecida en el artículo 5 de la LOPD. Este artículo dispone que las personas interesadas a las que se les soliciten datos personales deben ser previamente informadas de forma expresa, precisa e inequívoca de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal; de la finalidad de la recogida de los datos y de los destinatarios de la información; del carácter obligatorio o facultativo de la respuesta a las preguntas que les sean planteadas; de las consecuencias de la obtención de datos o de la negativa a suministrarlas; de la posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición; y de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Cuando se utilicen cuestionarios para la recogida de información, como es el caso, deberán aparecer, de forma claramente legible, las advertencias anteriormente citadas.

Asimismo, si procede, será necesario realizar la creación del fichero de datos de carácter personal correspondiente a esa recogida de información o trabajo de campo, y notificarlo a la Agencia Catalana de Protección de Datos.

Hay que tener en cuenta que, tratándose de un estudio referente a situaciones de dependencia de las personas mayores del municipio, es posible que se produzca la recogida de datos de carácter personal especialmente protegidos, en concreto datos de salud, y, por lo tanto, sea necesario adecuar el nivel de las medidas de seguridad de este fichero en función de la naturaleza de esa información tratada.

#### IV

En consecuencia, por todo lo expuesto, la comunicación de datos del padrón a un tercero determinado, en este caso el adjudicatario resultante del procedimiento negociado de contratación llevado a cabo por el propio Ayuntamiento para la realización del trabajo de campo necesario para la elaboración posterior de un estudio sobre las situaciones de dependencia de las personas mayores del municipio, según lo que dispone el régimen propio del encargado del tratamiento del artículo 12 de la LOPD, no será considerada como comunicación o cesión de datos en los términos previstos en el artículo 11 de la LOPD, sino como acceso por parte de un tercero a determinados datos personales necesarios para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento, en este caso el Ayuntamiento.

Con arreglo a las consideraciones realizadas hasta ahora en relación con la consulta planteada sobre la comunicación de datos personales del padrón municipal, se adoptan las siguientes

#### **Conclusiones**

El padrón municipal de habitantes es un registro que se configura como una base de datos de carácter personal, y, por lo tanto, le es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y deberán considerarse los principios y disposiciones que se contienen en esa norma.

La comunicación de datos del padrón a un tercero determinado, en este caso el adjudicatario resultante del procedimiento negociado de contratación llevado a cabo por el propio Ayuntamiento para la realización del trabajo de campo necesario para la elaboración posterior de un estudio sobre las situaciones de dependencia de las personas mayores del municipio, se rige por el régimen propio del encargado del tratamiento del artículo 12 de la LOPD, que no considera comunicación de datos personales a un tercero —en los términos previstos en el artículo 11 de la LOPD— cuando el acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento, en este caso el Ayuntamiento. En consecuencia, deberá adaptarse el contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares a lo que establece ese artículo 12.

En la realización de la recogida de información por parte del tercer adjudicatario, es necesario que este cumpla con el deber de información a las personas interesadas de las que se obtengan datos personales en los términos previstos en el artículo 5 de la LOPD.