



## El secreto estadístico y el padrón municipal de habitantes

### *Statistical confidentiality and municipal register of inhabitants*

Alberto de la Fuente Miguélez

Universidad de Oviedo

alberto.fuente.miguel@uniovi.es

---

#### RESUMEN

El Padrón Municipal de Habitantes es un documento cuya titularidad corresponde al respectivo Ayuntamiento, fundamental para la gestión de la población municipal por las importantes consecuencias que se derivan de la inclusión en el mismo, y junto con ello, por la gran cantidad de información que en él se recoge con carácter obligatorio. Esas características hacen que se convierta en una fuente de información muy reclamada por diversos agentes, entre los que destacan muy especialmente el resto de Administraciones Públicas. El Tribunal Supremo ha rechazado rotundamente que los Ayuntamientos puedan negarse a ceder los datos incorporados al Padrón municipal a otras Administraciones que los reclamen en el legítimo ejercicio de sus propias competencias amparándose en la institución del secreto estadístico. En este artículo trataremos de analizar si, efectivamente, el secreto estadístico resulta absolutamente inaplicable a la información padronal.

#### Palabras clave

Padrón Municipal de Habitantes; secreto estadístico; función estadística pública.

---

#### ABSTRACT

The municipal register of inhabitants is a document which belongs to the respective City Council, fundamental to the management of the municipal population for the important consequences of the inclusion in it and by the large amount of information that it compulsorily collects. These characteristics make it become a source of information very requested by different agents, among them must be especially noted the rest of Public Administrations. The Supreme Court has flatly rejected that City Councils may refuse to give data included in the municipal population register to other Administrations that claim them in a legitimate exercise of its own powers, by application of the institution of statistical confidentiality. This article will attempt to analyze whether, indeed, the statistical confidentiality is absolutely irrelevant to the information included in municipal registers of inhabitants.

#### Keywords

Municipal register of inhabitants; statistical confidentiality; public statistical function.

#### SUMARIO

I. LA GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL. II. LA APLICACIÓN DE LA LOPD Y LA LEFP AL PADRÓN MUNICIPAL. III. LA PRESERVACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO DE LOS DATOS PADRONALES POSEÍDOS POR EL INE. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LA GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

Según el artículo 137 de la Constitución española, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». La misma existencia de los municipios exige que éstos cuenten con tres elementos esenciales y constitutivos que son, tal y como dispone el artículo 11.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el territorio, la organización y la población.

Es en la dimensión poblacional en la que vamos a centrar nuestra atención. La población es el elemento eminentemente personal del municipio, expresión del vínculo existente entre el colectivo de sus habitantes o cada uno de ellos individualmente considerado y el propio municipio: al formar parte de la población de un concreto municipio se goza de un estatuto de vecindad, esto es, de una serie de derechos y deberes recíprocos que surgen de la relación existente entre el habitante y esa entidad local. Pero se hace necesario determinar a qué individuos singulares debe reconocérsele el citado estatuto, lo que resultaría poco menos que imposible si no existiera algún instrumento que fijase de forma pública y fehaciente quiénes conforman la población de la entidad. Ese instrumento es el Padrón Municipal de Habitantes que, desde sus orígenes, ha venido a suponer una lista, una relación o nómina de personas que acredita su residencia y clasificación vecinal<sup>1</sup>.

En la actualidad, el artículo 15 de la LBRL establece que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente y que el conjunto de personas inscritas en el Padrón Municipal constituye la población del municipio. Por ello, «los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.» El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo (artículo 16.1 de la LBRL). Los únicos datos de inscripción obligatoria en el Padrón serán el nombre y apellidos; el sexo; el domicilio habitual; la nacionalidad; el lugar y fecha de nacimiento; el número del documento nacional de identidad o de otros documentos identificativos; el certificado o título académico que se posea; y cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral (artículo 16.2 de la LBRL). Por lo tanto, la información que se recoge en el Padrón ha de permitir determinar con toda exactitud el número de vecinos que conforman un municipio y acreditar la residencia de una concreta persona en ese municipio a través de las certificaciones que se emiten en base a los datos padronales.

Pero a todo lo anterior debe añadirse, para perfilar definitivamente el concepto de este especial registro, un último detalle fundamental: la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado (artículo 17.1 de la LBRL).

Con la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la LBRL, se produce un cambio significativo en la forma en que los Ayuntamientos deben llevar a cabo esa formación, revisión y mantenimiento del Padrón. Según la Disposición Transitoria Única de la citada Ley 4/1996, en el año 1996 todos los Ayuntamientos debían llevar a cabo una última renovación del Padrón de habitantes de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establecieran por la Administración General del Estado. En el punto cuarto del único artículo de dicha Ley, que modifica la redacción del artículo 17 de la LBRL, se establece que los Ayuntamientos han de realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística (INE, en adelante) los datos de sus respectivos Padrones a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios. Ese Organismo, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, debe realizar las comprobaciones oportunas y comunicar a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional y para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales.

Como consecuencia de la reforma legislativa de 1996 se estableció un sistema de gestión continua e informatizada de los Padrones Municipales basado en la coordinación de todos ellos por parte del INE, llevándose a cabo el 1 de enero de 1998 la primera actualización de datos del Padrón de acuerdo al nuevo sistema. En esa fecha se puso en marcha el Padrón Continuo, sistema de gestión padronal de actualización mensual, pero con revisiones y aprobaciones oficiales de carácter anual, con fecha de referencia a 1 de enero del año respectivo.

---

<sup>1</sup> Véase SUERO SALAMANCA (1999): 417. No obstante, por lo que se refiere a la tendencia legislativa que consiste en ampliar –incluso mutando– las funciones propias del Padrón Municipal, véase MARTÍN DELGADO (2014): 105-111.

El INE dispone de una copia de todos los ficheros padronales formada a partir de los ficheros de la última renovación padronal realizada, referida aquélla al 1 de mayo de 1996, y de las variaciones mensuales que los Ayuntamientos han ido enviando a este Organismo a partir de entonces, con el fin de poder llevar a cabo la coordinación de todos ellos evitando que se produzcan duplicidades entre los mismos. La coordinación de los Padrones Municipales consiste en contrastar e incorporar a una base nacional aquellas variaciones que los diferentes Ayuntamientos introducen en su Padrón, comunicando a los mismos las inconsistencias que se localicen. Para ello, cada Ayuntamiento envía al INE mensualmente las variaciones experimentadas en su Padrón durante el mes anterior. Este envío se efectúa a la Delegación Provincial del INE correspondiente en soporte magnético, o por Internet, en los plazos establecidos, mediante ficheros de intercambio que contienen esas variaciones respecto al mes anterior, cuyos formatos y contenidos están normalizados con toda precisión. De esta manera, los ficheros pueden ser validados de forma automatizada en el INE con criterios uniformes para todos los Ayuntamientos.

Se efectúa un proceso continuo de actualización y depuración de la base de habitantes que permite no sólo garantizar la coherencia de los diferentes Padrones Municipales entre sí, sino también una mejora continua en la calidad de los mismos y en el que la responsabilidad recae por partes iguales tanto sobre los municipios titulares de sus respectivos Padrones, como sobre el Instituto Nacional de Estadística, que proporciona coherencia al conjunto del sistema.

## II. LA APLICACIÓN DE LA LOPD Y LA LEFP AL PADRÓN MUNICIPAL

Al margen de la mención de su Disposición Adicional segunda, apartado primero, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en lo sucesivo, LOPD) no se refiere al Padrón Municipal. Sin embargo, de ello no cabe deducir que éste quede al margen del régimen jurídico de la protección de datos de carácter personal. Como afirma VILLAVERDE MENÉNDEZ se pueden aducir dos razones para entender precisamente lo contrario. La primera consiste en que cuando el artículo 2 de la LOPD define el ámbito de aplicación de esta ley orgánica, en ninguno de sus apartados excluye al Padrón Municipal. En efecto, los apartados a) y b) del artículo 2.3 de la LOPD, en el cual se establece qué tratamientos de datos están sujetos a su propia normativa, contemplan los ficheros regulados por la legislación del régimen electoral y los que sirvan a fines exclusivamente estadísticos y estén amparados por la legislación estatal o autonómica sobre la función estadística pública, no siendo ninguno de ellos el Padrón Municipal. La segunda hace referencia al hecho de que que la LBRL lo defina como el registro administrativo en que constan los vecinos del municipio (artículo 16) no implica realmente un obstáculo para la plena sujeción del padrón a la LOPD. El Padrón es un registro administrativo, pero es un registro peculiar en el sentido de que está compuesto únicamente por los datos personales de quienes sean vecinos de ese municipio cuya gestión debe ser informática (artículo 17 de la LBRL). Así pues, el Padrón también constituye un conjunto organizado de datos de carácter personal [artículo 3.b) de la LOPD], y en cuanto tal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LOPD, estará sujeto a las normas sobre protección de datos personales que en ella se establecen<sup>2</sup>.

Estas acertadísimas reflexiones tienen una trascendental importancia a la hora de determinar cuál es la ley a la que remite el artículo 105.b) de la CE, que regula el acceso a este registro de vecinos del municipio y, consecuentemente, cuál haya de ser el régimen jurídico del acceso a la información contenida en ese registro y sus límites pues, al fin y al cabo, el Padrón es, simultáneamente, un registro administrativo de vecinos y un fichero informatizado o «automatizado» (de acuerdo con la terminología de la LOPD) de sus datos personales y para determinar el citado régimen jurídico habrá que acudir a lo establecido en la LBRL y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, pero también a lo previsto en la LOPD en cuanto estemos analizando la protección de los datos personales de los vecinos en él contenidos.

No obstante, el argumento de que el Padrón no tiene encaje en lo previsto en los apartados a) y b) del artículo 2.3 de la LOPD debe ser matizado en cierta medida ya que del mismo parece desprenderse que la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP) no resulta aplicable de ningún modo al Padrón. La consecuencia de ello sería la de que los datos incluidos en el Padrón no estarían en ningún caso amparados por la institución del secreto estadístico prevista y regulada por la LFEP. Esa conclusión, si

<sup>2</sup> Vid. VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003a): 91.

no viene respaldada por argumentos adicionales, podría resultar un tanto precipitada. Tengamos en cuenta que si a ella llegamos a partir de la consideración de que el Padrón «es un censo de población peculiar y específico sujeto a lo dispuesto en la LBRL y en el RPT, confeccionado y gestionado exclusivamente por los Ayuntamientos»<sup>3</sup> esto no se ajusta con precisión a la moderna configuración del Padrón Continuo. El papel que compete al INE en la supervisión y actualización del Padrón es muy relevante, resultando por eso imposible entender que, si bien la titularidad de estos especiales registros corresponde a los municipios a cuyos vecinos viene referido, la gestión del mismo sea de su exclusiva responsabilidad. No obstante no es menos cierto que las funciones que el INE asume en esta materia son de naturaleza exclusivamente administrativa, carente de la dimensión estadística que podría justificar su inclusión en el ámbito de aplicación de la LFEP.

Dicho esto debemos preguntarnos entonces: ¿están amparados los datos del Padrón Municipal por el secreto estadístico? Y en tal caso, ¿puede servir esta institución para que los Ayuntamientos rechacen una cesión de datos de carácter personal singularizada solicitada por alguna Administración para el desempeño de sus propias competencias?

En la doctrina destaca la posición de TORRE SERRANO que se ha pronunciado indubitadamente a favor de la aplicación del secreto estadístico a los datos registrados en el Padrón Municipal<sup>4</sup>. Este autor basa su postura en lo previsto por la propia normativa estadística desde hace varias décadas. Ya la derogada Ley de Estadística de 31 de diciembre de 1945<sup>5</sup> y su Reglamento de 2 de febrero de 1948 dispusieron que las Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y demás entidades locales facilitaran al INE, fuera a sus órganos centrales o a sus Delegaciones Provinciales, según los casos, los datos necesarios para la elaboración de las estadísticas de población en sus múltiples aspectos y para aquellas otras cuyos elementos primarios no debieran recogerse por entidades de carácter especial. Cuando los datos requeridos lo fueran también para fines distintos de los puramente estadísticos o debieran servir de base para estadísticas destinadas a otros organismos, el INE ejercería una función coordinadora que le era atribuida por el artículo segundo de la citada Ley de 1945 y los artículos cuarto y séptimo de su Reglamento. Se indicaba, asimismo, que las Entidades Locales que tuvieran el propósito de realizar para sus propios fines estadísticas de carácter provincial o municipal enviarían al INE, a través de la correspondiente Delegación Provincial, el plan que considerasen conveniente para que el Instituto fijase las normas a las que las estadísticas proyectadas debían ajustarse, tanto en su elaboración como en su contenido, con fines de coordinación y perfeccionamiento.

Entiende TORRE SERRANO que, tanto en la legislación derogada como en la vigente<sup>6</sup>, quedan perfectamente perfilados los aspectos estadísticos del Padrón Municipal, lo que le lleva a afirmar que la formación de éste constituye verdaderamente la más grande operación de investigación estadística llevada a cabo por las Corporaciones Municipales, tanto cuando coincide con la investigación censal desarrollada por los servicios estadísticos del Estado, como cuando se efectúa independientemente. Y por ello concluye: «*La naturaleza primaria estadística de la investigación padronal acarrea la consecuente aplicación a la misma de la normativa del secreto estadístico*»<sup>7</sup>.

Son muy pocas las ocasiones en las que los Tribunales se han pronunciado expresamente sobre la cuestión; realmente ha habido sólo dos pronunciamientos (en sentidos radicalmente opuestos) referidos a un mismo asunto: el recurso que interpuso la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid contra la dene-

<sup>3</sup> VILLAVARDE MENÉNDEZ (2003a): 91.

<sup>4</sup> Véase TORRE SERRANO (1993). Ciertamente, el título del artículo no puede ser más expresivo de la postura defendida por el autor.

<sup>5</sup> El artículo sexto de esta Ley disponía: «La Administración Local (...) prestará la necesaria colaboración al Instituto Nacional de Estadística para la formación de las estadísticas de población y producción, en armonía con las Leyes de Administración Local (...)». Por su parte, el artículo séptimo indicaba: «El Instituto Nacional de Estadística queda facultado para dirigirse directamente, por medio de sus órganos centrales o sus Delegaciones a todos los organismos del Estado, entidades de carácter público y personas individuales o colectivas, en petición de los datos que estime necesarios (...)».

<sup>6</sup> La vigente LFEP dispone en su artículo 44 que las relaciones de cooperación entre el Estado y las Corporaciones Locales en materia estadística se ajustarán a los principios generales establecidos por ese cuerpo legal, a lo establecido en los artículos 55 y siguientes de la LBRL y las normas que la desarrollan (apartado primero); que, en lo concerniente a la formación del Padrón Municipal de habitantes, se estará a lo dispuesto en las reglas especiales que ordenan la relación entre el INE y las Corporaciones Locales establecidas en la legislación de Régimen Local, así como en la correspondiente normativa autonómica, y en cuanto al censo electoral, se atenderá a la normativa aludida y, especialmente, a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y sus disposiciones de desarrollo (apartado segundo). Además, también se prevé que el INE convoque periódicamente reuniones con los representantes de la asociación de Corporaciones Locales de ámbito estatal con mayor implantación, a los efectos de estudiar problemas y proponer y acordar fórmulas de coordinación, de las cuales se dará cuenta tanto al Comité Interterritorial de Estadística como al Consejo Superior de Estadística (apartado tercero).

<sup>7</sup> TORRE SERRANO (1993): 259.

gación del Ayuntamiento de Madrid (Área de Régimen Interior y Personal) a facilitar información relativa al domicilio de un presunto responsable en el marco de un procedimiento sancionador por una infracción de tráfico.

De inicio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, de la Sala de lo Contencioso desestimó el recurso de la Jefatura Provincial de Tráfico. En ella se acude a una argumentación en la que se cataloga al Padrón Municipal de habitantes como una operación esencialmente estadística por lo que se le aplica el principio del secreto estadístico, pero no sólo éste, sino también los de especialidad del dato y especialización de los servicios destinatarios<sup>8</sup>. Este planteamiento la hizo merecedora de numerosos elogios que se vertían desde el sector de los partícipes en la función estadística pública pues éstos se felicitaban no sólo por el hecho de que la Justicia colocara los principios rectores de dicha actividad por encima de los de mera colaboración interadministrativa, sino porque los aplicaba a una institución para la que su aplicabilidad era, cuando menos, dudosa, pudiéndose dar pie, en última instancia, a la inauguración de una prometedora línea jurisprudencial.

Nada más lejos de la realidad: los Tribunales sólo se pronunciaron al respecto una vez más y lo hicieron, precisamente, para desbaratar todo el edificio argumental que cuidadosamente había ido erigiendo la sentencia comentada. Efectivamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996<sup>9</sup> anula la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, la cual, como hemos dicho, estimaba ajustada a Derecho la resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegaba a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la información que ésta había solicitado relativa al domicilio de un infractor que constaba en el Padrón Municipal, a efectos de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador incoado con motivo de una infracción de tráfico, al entender que los datos incluidos en dicho Padrón están protegidos por el secreto estadístico, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4, 13 y 14 de la LFEP, así como en el artículo 18.1 de la Constitución, que garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

El Tribunal Supremo entendió que la argumentación ofrecida por el *Tribunal a quo* resultaba insuficiente para decidir el asunto, debiendo ahondarse en el análisis de la distinta normativa aplicable con independencia de la LFEP «al objeto de conseguir una armónica interpretación del total ordenamiento jurídico en la materia».

Así, en el Fundamento de Derecho tercero, el Alto Tribunal señala «que el Padrón Municipal, relación circunstanciada de los residentes y transeúntes en el término municipal, como expresa el artículo 17 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de Abril de 1985, tiene el carácter de “documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos” (...), sin que se establezca su carácter secreto, y si a ello añadimos (...) que la Administración Local y las demás Administraciones públicas han de ajustar sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación (...), parece obvio concluir que el Ayuntamiento de Madrid se encuentra ya en principio, esto es en contemplación exclusiva de las citadas normas de régimen local, obligado a facilitar el domicilio de un vecino, solicitado por órgano de la Administración del Estado para el desarrollo de las competencias administrativas que le son propias.»

El Tribunal Supremo resaltó lo dispuesto en su artículo 15.2 de la LFEP, a tenor del cual «la comunicación a efectos no estadísticos entre Administraciones y Organismos públicos de la información que obra en los Registros Públicos no está sujeta al secreto estadístico, sino a la legislación específica que en cada caso sea de aplicación», y ello le sirvió para respaldar el criterio adoptado de acuerdo con el cual «el secreto establecido en la Ley 12/89, exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón Municipal, regido por la legislación del régimen local (...).»<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Los argumentos de la Sentencia para dar la razón al Ayuntamiento de Madrid no se limitan a la naturaleza estadística que al Padrón Municipal se atribuye y a la consecuencia de la aplicación de la normativa propia de la materia estadística. De hecho, esta resolución profundiza, asimismo, en otra dimensión del Padrón, la de éste en cuanto registro de datos generalmente informatizados, para aplicarles esta vez los principios que se intuyen de la normativa, todavía no aprobada en ese momento (la que sería la futura Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal) pero cuyas líneas directrices ya se adivinaban en los preceptos constitucionales de los que aquélla vendría a constituir el oportuno desarrollo, así como en el Convenio Europeo para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, constituyendo un régimen garante de la intimidad o la *privacy*. En cualquier caso, a juicio del Tribunal, estos principios sólo venían a reafirmar los resultados del otro bloque argumental en cuanto a la procedencia de la denegación de los datos solicitados por la Jefatura Provincial de Tráfico.

<sup>9</sup> STS 6286/1996. Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, Sección 6. Número de recurso: 5882/1992. Procedimiento de apelación. Ar. 7942.

<sup>10</sup> Fundamento de Derecho cuarto.

En el Fundamento de Derecho quinto, el Tribunal Supremo resume su doctrina señalando que «no existe la afirmada incomunicabilidad de los datos estadísticos a servicios que no cumplan una función estadística o que no sean reclamados para finalidades de la misma naturaleza, pues el Padrón Municipal tiene en sí mismo sus características propias y no se encuentra incluido en el contenido de la Ley 12/1989, sin perjuicio de las constantes y permanentes relaciones que en todo caso ha de mantener con el Instituto Nacional de Estadística (...).»

La rotundidad del posicionamiento del Tribunal Supremo ha sido duramente criticada por CIMADEVILLA MENÉNDEZ<sup>11</sup> sobre la base de diversos argumentos. Nos interesa especialmente aquél en el que autor reflexiona sobre la afirmación del Tribunal Supremo de que el Padrón Municipal tiene en sí mismo características propias que determinan su no inclusión en el ámbito de aplicación de la LFEP y como consecuencia de ésta, la inexistencia de un deber de incomunicabilidad de los datos estadísticos del Padrón a servicios administrativos que no cumplan una función estadística o que no sean reclamados para finalidades de idéntica naturaleza, señalando que esa conclusión no parece fácilmente conciliable con el contenido de la Exposición de Motivos de la LFEP, ya que el carácter estadístico del Padrón Municipal le resulta evidente<sup>12</sup>. Según el autor, las remisiones de la LFEP a la legislación del Régimen Local intentan evitar innecesarias reiteraciones, no significando ello que los artículos 4, 13 y 14 de la LFEP resulten inaplicables.

Encontramos en ese argumento una importante inconsistencia: precisamente, la del supuestamente incuestionable carácter estadístico de los datos del Padrón. En absoluto pretendemos discutir la utilidad e importancia estadística de la que aquéllos se hallan investidos, pero de ahí a poder afirmar que los datos incorporados al Padrón son de naturaleza estadística, o de carácter esencialmente estadístico, o que el Padrón se confecciona para dar cobertura a necesidades de índole estadística media un gran trecho.

Compartimos plenamente la opinión de VILLAVERDE MENÉNDEZ cuando señala que «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(...), 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), (que) regulan la mayoría de los extremos que el apartado 2 del aludido artículo 20 de la LOPD exige que contenga (...).» Por lo que respecta a la finalidad del fichero padronal y sus usos, éstos vienen establecidos, según VILLAVERDE MENÉNDEZ, en los artículos 15, 16 y 17.3 de la LBRL, y en los artículos 53 y 54 del RPT<sup>13</sup>.

En los artículos citados queda patente que el Padrón es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, pues por el hecho de la inscripción en aquél se adquiere la condición de vecino del mismo, con todos los efectos que de ello se derivan en su esfera jurídica y su capacidad de obrar. En la inscripción en el Padrón Municipal deberán hacerse constar una serie de datos, datos que constituirán prueba de la residencia en el municipio. Los Ayuntamientos remiten al INE los datos de sus respectivos Padrones para que éste lleve a cabo una labor de coordinación, corrigiendo errores y evitando duplicidades, dado que sólo se puede estar inscrito en un único Padrón. El Presidente del INE utilizará esos datos para elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles. Al margen de la dimensión estadística de esta última finalidad (prevista en el artículo 17.3 de la LBRL) que, en cualquier caso, tiene una traducción inmediata en múltiples consecuencias de carácter administrativo como es el caso del nivel prestacional que han de proporcionar los municipios, es decir los servicios que éstos deberán prestar y que dependen de su población oficial (artículo 26 de la LBRL), la actividad estadística no se plantea como una de las finalidades esenciales de los ficheros padronales; muy al contrario, el tenor literal del último inciso del apartado tercero del artículo 16 de la LBRL<sup>14</sup> parece señalar que la utilización de los datos perso-

<sup>11</sup> Véase CIMADEVILLA MENÉNDEZ (1997).

<sup>12</sup> Véase CIMADEVILLA MENÉNDEZ (1997):998. El autor ahonda en el significado de esa «carácter estadístico» de los datos padronales con las siguientes consideraciones: «Así pues, tanto por la naturaleza de los datos obtenidos de carácter personal –STS de 16-11-1988, Arz. 9.098– como por la instrumentación –mecanizada– de los mismos a través de los servicios estadísticos, así como por la trascendencia del Padrón de habitantes, cuya utilidad excede del ámbito estrictamente municipal, correspondiendo al Estado la coordinación y poderes puntuales de dirección (STS de 20-5-1988, Arz. 3901), son argumentos a sopesar a favor de la tesis de que esta información ha de estar protegida por el secreto estadístico.»

<sup>13</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003 b): 73.

<sup>14</sup> Apartado tercero del artículo 16 redactado por el apartado tres del artículo tercero de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su inte-

nales incorporados al Padrón Municipal para fines de naturaleza estadística es un uso que la LBRL autoriza, pero que ni mucho menos es indispensable. «También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico» dice el precepto citado, debiendo hacerse hincapié en la expresión «*pueden servir*». En este mismo sentido, según la AEPD, las finalidades a que se destina el Padrón Municipal son «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»<sup>15</sup>.

Teniendo en cuenta que el Padrón Municipal es un fichero de titularidad pública al que le resulta aplicable la LOPD, los Ayuntamientos, como responsables de tales ficheros<sup>16</sup>, deberán ajustarse a las restricciones que a la cesión de los datos personales en ellos contenidos imponga aquella Ley Orgánica. Así, habremos de decir que la LOPD no autorizaría a los Ayuntamientos a que lleven a cabo la cesión del Padrón en su conjunto a ninguna otra Administración<sup>17</sup> con la salvedad de las que tengan por destino al INE, dadas las especiales responsabilidades que este organismo asume en cuanto a la gestión y la coordinación de los Padrones Municipales; o a este Organismo Público y otros servicios estadísticos públicos, sobre la base de la expresa autorización de la comunicación de los datos padronales a efectos puramente estadísticos. Por su parte, las cesiones de datos específicos del Padrón sólo serán lícitas si son consentidas previamente por el interesado y están previstas en la norma de creación del fichero<sup>18</sup> y para la consecución de fines compatibles con los que justifican la existencia del propio Padrón. Las cesiones de datos padronales a otras Administraciones, no consentidas por los interesados, sólo son permitidas por la LOPD si se producen para ejercer las mismas competencias o sobre materias idénticas a las ejercidas por el Ayuntamiento al confeccionar el Padrón (artículo 21.1 de la LOPD)<sup>19</sup> y cuando tal cesión inconsentida esté prevista por una ley<sup>20</sup>; por último, la LOPD, de acuerdo con su artículo 11.2.d), también autoriza las cesiones no consentidas por los titulares de los datos 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 tienen 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».

gración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 77/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de noviembre de 2003.

<sup>15</sup> Memoria 1999 de la Agencia de Protección de Datos. Disponible en la siguiente dirección: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA\\_1999.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA_1999.pdf) (última visita: 27/01/2015).

<sup>16</sup> Decimos que los Ayuntamientos son los responsables del Padrón Municipal en cuanto fichero de datos personales porque según el artículo 3.d) de la 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, contenido y uso del tratamiento», mientras que el artículo 17.1 de la LBRL establece en su primer párrafo: «La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado». VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003 b): 73, «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 a 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».

<sup>17</sup> Según señala la AEPD en su Memoria de 1996, disponible en [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA\\_1996.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/memorias/common/MEMORIA_1996.pdf) (última visita: 27/01/2015): «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.»

<sup>18</sup> En nuestro caso, el artículo 16.3 de la LBRL.

<sup>19</sup> Sobre el particular, señalaba la AEPD 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». Y en la de 1999: «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 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», que como vimos, serían la determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la acreditación de la residencia y domicilio, etc.

<sup>20</sup> Que según VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003 b): 87, debería ser orgánica. Sin embargo, el apartado cuarto del artículo 112 de la Ley General Tributaria, modificado por la Disposición Adicional cuarta de la LOPD que carece de carácter orgánico, según la Disposición Final segunda de la misma, dispone: «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».

Pero sobre la base de las finalidades fundamentales que se persiguen con la confección de los Padrones Municipales, no creemos que los Ayuntamientos puedan rechazar llevar a cabo las cesiones de datos que forman parte de sus Padrones y que les sean solicitadas por otras Administraciones Públicas cuando aquéllas vayan a producirse dentro de los parámetros que establece la LOPD, amparándose en la institución del secreto estadístico. En ese sentido sí estimamos razonable la afirmación de la STS de 12 de noviembre de 1996 cuando señala que el secreto establecido en la LFEP, «exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón Municipal, regido por la legislación del régimen local»; eso sí, siempre que limitemos la conceptualización del Padrón a los ficheros cuya formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponden a los respectivos Ayuntamientos.

### III. LA PRESERVACIÓN DEL SECRETO ESTADÍSTICO DE LOS DATOS PADRONALES POSEÍDOS POR EL INE

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996 anuló la dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de marzo de 1992, que a su vez estimaba ajustada a Derecho la resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se denegaba a la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid la información que ésta había solicitado relativa al domicilio de un infractor que constaba en el Padrón Municipal de ese municipio; pero ahora debemos resaltar que para alcanzar esa solución se emplearon argumentos que se construyen en términos excesivamente categóricos, pudiéndose de ello derivar consecuencias que van mucho más allá de los límites que vendrían dados por las circunstancias concretas de ese asunto en particular. Es en ese sentido en el que no podemos estar de acuerdo con el Alto Tribunal cuando afirma que «el secreto establecido en la Ley 12/89, exclusivamente está referido a la función estadística en ella disciplinada, quedando, por ende, al margen el Padrón municipal». Semejante aseveración está obviando importantes aspectos del Padrón en los que la utilización de sus datos para finalidades estadísticas deja de suponer una utilización posible en cuanto autorizada y permitida por la ley –aunque no necesaria o indispensable– para convertirse en la fundamental.

Como se ha expuesto, el INE dispone de una copia de todos los ficheros padronales formada a partir de los ficheros de la última renovación padronal realizada y de las variaciones mensuales que los Ayuntamientos han ido enviando a este Organismo a partir de entonces. El conjunto de estos ficheros y los datos que éstos contienen permitirán al Instituto asumir y realizar las tareas de coordinación que resultan indispensables para lograr la coherencia de todo el sistema padronal, consistentes, en última instancia, en contrastar e incorporar a una base nacional aquellas variaciones que los diferentes Ayuntamientos introducen en sus Padrones, comunicando a los mismos las inconsistencias que se localicen. De aquí se extraen dos consecuencias evidentes: en primer lugar, que el INE tiene acceso a los datos incorporados al conjunto de los Padrones Municipales; en segundo término, que aunque este Instituto no sea cotitular, ni co-responsable de los ficheros en los que los Padrones consisten en el sentido que dicha expresión tiene en la LOPD –lo serán los respectivos Ayuntamientos–, sí participa de una manera fundamental en la gestión de los mismos detectando y resolviendo inconsistencias y discrepancias.

A partir de ese acceso global, se hace uso de la cláusula que incorpora el último inciso del artículo 16.3 de la LBRL: los datos padronales «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».

Efectivamente, si acudimos al Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016 veremos que los datos padronales sirven para la elaboración de múltiples estadísticas. En concreto, el sector «Demografía y población» debe ofrecer, entre otros datos, información derivada del Padrón tal y como lo son las cifras oficiales de población de cada municipio, las características demográficas básicas, flujos de altas y bajas por variación residencial entre municipios y con el extranjero y relación de unidades poblacionales y su población, y también la que procede del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero.

En este sector de actividad estadística destacan operaciones como la de «Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal» (núm. de Plan 6853; núm. de IOE 30245)<sup>21</sup>; la

<sup>21</sup> Que tiene por fin la obtención de las cifras oficiales de población de todos los municipios españoles a 1 de enero de cada año.

«Estadística del Padrón Continuo» (núm. de Plan 6854; núm. de IOE 30260)<sup>22</sup>; el «Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional» (núm. de Plan 6855; núm. de IOE 30261)<sup>23</sup>; la «Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero» (núm. de Plan 6859; núm. de IOE 85001)<sup>24</sup>; la «Estadística de Variaciones Residenciales» (núm. de Plan 6862; núm. de IOE 30307)<sup>25</sup>; o la «Estadística de Migraciones» (núm. de Plan 6863; núm. de IOE 30277)<sup>26</sup>. Asimismo, la muestra de importantes operaciones estadísticas como la «Encuesta de Población Activa» o la «Encuesta Continua de Presupuestos Familiares» se confecciona a partir de la base de datos padronales del INE, por lo que la repercusión estadística de los mismos es obvia.

En resumen: en su papel de coordinador de los Padrones Municipales, el INE asume la misión de colaborar en la gestión de aquéllos con los que son sus verdaderos titulares, los Ayuntamientos. Sin embargo, la base integrada de los datos procedentes de todos los Padrones Municipales constituye un fichero que estaría centralizado en el INE y del que en principio, por tanto, sería responsable el propio Instituto. En este caso, la utilización para finalidades de naturaleza fundamentalmente estadística no sería algo permitido por la normativa vigente sino, en buena medida, su fundamento y su razón de ser; ahora sí podemos hablar de un fichero de datos de naturaleza esencialmente estadística para el que no se puede encontrar razón que justifique la inaplicación de la LFEP en cuanto norma que establece el régimen jurídico de la función estadística pública estatal, con carácter preferente, dado su carácter de ley especial, a la LBRL. No podemos olvidar que «la regulación contenida en la presente Ley (la LFEP) será de aplicación general a todas las Administraciones Públicas en relación a las estadísticas para fines estatales...» (artículo 3.1 de la LFEP) y que «a efectos de lo previsto en el artículo 149.1.31 de la Constitución, tendrán consideración de estadísticas para fines estatales las reguladas en el artículo 8» de la LFEP (artículo 9.1 de la LFEP), precepto en el que se hace referencia a las estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional, en el cual se incluyen diversas operaciones de índole estadística que deben ser elaboradas durante el cuatrienio de su vigencia y en las que se explotan de diferentes formas los datos padronales poseídos por el INE.

Una vez admitido que a las operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional les resulta aplicable la LFEP, el silogismo es sencillo: uno de los principios fundamentales de esta norma es el del secreto estadístico, luego si a las estadísticas del Plan Estadístico Nacional se le aplica íntegramente la LFEP, los datos personales que se utilizan para su elaboración habrán de estar protegidos por la institución del secreto estadístico.

Para confirmar cuanto hemos dicho debemos traer a colación el contenido de los apartados primero y tercero del artículo 13 de la LFEP. «Serán objeto de protección y quedarán amparados por el secreto estadístico los datos personales que obtengan los servicios estadísticos tanto directamente de los informantes como a través de fuentes administrativas», dispone el primero de ellos. «El secreto estadístico obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen», señala el otro. Podríamos aceptar que los datos padronales tienen su origen en fuentes administrativas, entendiendo como tales los Padrones Municipales que forman y custodian los Ayuntamientos, pero ese origen no les deja fuera de la protección que el secreto estadístico dispensa, pues una vez integrados en el depósito informativo de la función estadística pública, los datos individuales quedan sometidos a las consecuencias derivadas de la aplicación de esta institución<sup>27</sup>.

Así pues, los Ayuntamientos no pueden buscar la cobertura del secreto estadístico para negarse a comunicar determinados datos personales incluidos en sus respectivos Padrones que les sean solicitados por otras Administraciones Públicas, cuando dichas peticiones se mantengan dentro del ámbito delimitado por las disposiciones de la LOPD; en cambio, nos parece incuestionable que el INE no sólo puede hacerlo sino que, institucionalmente sujeto por el deber en que el secreto estadístico consiste, estaría absolutamente obligado a rechazar cualquier solicitud que se le realice de ceder los datos padronales que custodie.

<sup>22</sup> Su objetivo es la explotación y difusión de las características de la población a 1 de enero de cada año a partir del fichero del Padrón Continuo que gestiona el INE.

<sup>23</sup> Persigue la obtención de la relación y población de entidades y núcleos de población actualizada a 1 de enero de cada año.

<sup>24</sup> Consistente en la explotación y difusión del fichero de españoles residentes en el extranjero.

<sup>25</sup> Estudio de las variaciones residenciales entre municipios del territorio nacional y aquellas con origen o destino en el extranjero sobre la base de las altas y bajas en el Padrón por variación residencial, interiores o con procedencia o destino en el extranjero.

<sup>26</sup> Obtención del volumen y principales características demográficas de los flujos migratorios tanto exteriores como interiores a partir de la información del Padrón Continuo y la Encuesta Continua de Población.

<sup>27</sup> Véase SOUVIRÓN MORENILLA (1994): 434.

Sin embargo, debemos completar el círculo que comenzamos a trazar al mencionar la Disposición Adicional segunda de la LOPD. Según el apartado primero de ésta, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al INE, 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 Padrones Municipales de habitantes y en el Censo Electoral<sup>28</sup> correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

La vigencia y aplicabilidad de esta disposición parece fuera de toda duda. La institución del secreto estadístico cede ante semejante medida: no sólo tiene naturaleza de legislación orgánica<sup>29</sup> sino que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico a través de una ley más de diez años posterior a la LFEP<sup>30</sup>. Ni siquiera creemos que, en este caso, pueda considerarse a la LFEP una *lex specialis* que sea de aplicación preferente a la LOPD en cuanto ley general, pues da la impresión de que esta Disposición Adicional ha sido específicamente redactada para soslayar el obstáculo que el secreto estadístico pudiera implicar a la comunicación de los datos padronales por parte del INE a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas.

Distinta cuestión es la opinión que nos merece la Disposición a la que venimos haciendo referencia. No cabe duda de que, tal y como señala el apartado segundo de la misma, las Administraciones Públicas deben contar con medios que permitan la fluidez de las comunicaciones «de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas». La utilidad de la formación de registros de población en los que consten nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento de los ciudadanos no requiere especial justificación en ese sentido. Pero que para su confección se acuda a una cesión masiva de datos personales por parte del INE, datos que, en principio, deberían estar completamente amparados por el secreto estadístico, resulta chocante.

Opinaba CIMADEVILLA MENÉNDEZ en sus encendidas críticas contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1996 que

*«el TS con esta sentencia, objeto de comentario, está convirtiendo el Padrón Municipal en un fichero policial –cuyas consecuencias puede ser una reacción de rechazo generalizado por los ciudadanos a facilitar sus datos al no estar amparados por el secreto estadístico de consecuencias imprevisibles no sólo en el aspecto sociológico de muestreo de la realidad social española–, no pareciendo ser ésta la ratio legis»<sup>31</sup>.*

El autor apunta con acierto la dirección de la que pueden surgir los problemas, pero éstos, ciertamente, podrían tener consecuencias mucho más amplias que las limitadas a que el ciudadano se muestre reticente a comunicar determinados datos personales para que consten en el Padrón Municipal: si surgiese una generalizada opinión pública, contrariada porque el INE distribuya a diversas Administraciones Públicas todos sus datos padronales –cuando debieran estar protegidos por el secreto estadístico– sobre la base de que existe una aislada y especialísima disposición adicional de una única ley orgánica, casi escondida al público conocimiento, que socaba todo el edificio de la garantía de la confidencialidad estadística, podría originarse una reacción de la ciudadanía que implicaría un verdadero ataque a la línea de flotación del conjunto de la función estadística pública estatal. Al fin y al cabo, si el INE se ve forzado por aplicación de una disposición semejante a «faltar a su compromiso» de secreto respecto a los datos de que dispone procedentes de una

<sup>28</sup> Es lógico que se hable de una «copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones Municipales de habitantes y en el censo electoral», refiriéndose a unos y otro de manera simultánea. El Censo Electoral está directamente relacionado con el Padrón Municipal de Habitantes, aunque tiene una finalidad diferente: es un elemento indispensable para garantizar la regularidad de cualquier proceso electoral democrático. El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para ser elector y no se hallaren privados, con carácter definitivo o temporal, del derecho de sufragio. Está compuesto por el Censo de Electores Residentes en España y por el Censo de los Electores Residentes-Ausentes que viven en el extranjero. A lo largo del articulado de la LOREG se plasma la relación existente entre el Censo Electoral y el Padrón Municipal. Los Ayuntamientos asumen importantes competencias tanto en la formación como en la rectificación del Censo Electoral, siendo la fuente de la que proceden, en última instancia, los datos para la confección de dicho Censo, los Padrones Municipales de Habitantes. Véase en este sentido SUERO SALAMANCA (1999): 431.

<sup>29</sup> No sólo está formalmente incluida en una ley que goza de ese carácter, sino que no se encuentra entre los preceptos de la LOPD a los que la Disposición Final segunda de la misma sólo reconoce naturaleza legal ordinaria.

<sup>30</sup> Así que tampoco podría recurrirse al principio *lex posterior derogat legi priori* si la primera circunstancia que hemos mencionado no eliminase radicalmente la posibilidad de su aplicación.

<sup>31</sup> CIMADEVILLA MENÉNDEZ (1997): 998.

fuerza administrativa como el Padrón Municipal de Habitantes, ¿qué puede impedir que existan otras disposiciones o que pueda haberlas en el futuro que obligue al Instituto a exceptuar la aplicación del secreto estadístico respecto a otros datos personales? Si el secreto estadístico constituye una institución esencial para que pueda desarrollarse regularmente, de una manera eficaz y útil para el conjunto de la sociedad una función pública que es, a su vez, esencial para el desenvolvimiento del propio principio democrático, dicha institución no puede ponerse en entredicho de una forma tan grosera.

Buscando lo más conveniente para la función estadística pública tal vez lo mejor sería que la labor de coordinación de los Padrones Municipales fuera encomendada a otro organismo público, distinto del que no deja de ser el más importante actor de la actividad estadística oficial en nuestro país. Sería ese otro organismo el que debería cumplir con la misión encomendada por la Disposición Adicional segunda de la LOPD de transmitir a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas, y a su solicitud, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los Padrones Municipales de habitantes. Y entre los posibles destinatarios de ese fichero estaría, por supuesto, el INE, el cual, una vez que esa información se integrase en sus bases de datos, procedería a darle el tratamiento que le corresponde en cuanto que datos amparados por el secreto estadístico.

En fin, dado que el INE está obligado a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Adicional segunda de la LOPD, pero los datos padronales que este organismo integra en sus propios ficheros estadísticos reúnen los requisitos que los hacen merecedores de ser protegidos por el secreto estadístico, la única solución posible en la actualidad será la de considerar aquella disposición como una excepción al régimen del secreto estadístico propio de la función estadística pública estatal, excepción que deberá estar acotada por límites estrictos, los que se deriven del tenor literal de ese precepto. En particular, la redacción de la Disposición Adicional segunda de la LOPD nos sugiere las siguientes cuestiones.

Primera: la exigencia de que las solicitudes de datos deben serlo referidas al conjunto de las personas cuyos datos estén incluidos en los Padrones Municipales correspondientes a la circunscripción territorial a la que se extienda el ámbito de sus competencias de la Administración solicitante. O dicho de otro modo: no deberían ser atendidas peticiones individuales y singularizadas de los datos referidos a una persona (o personas) en concreto.

Segunda: los datos que pueden transmitirse deben limitarse al nombre, los apellidos, el domicilio, el sexo y la fecha de nacimiento. Aunque el INE pudiera disponer de datos adicionales sobre los ciudadanos, incluso aunque procedieran originariamente de los Padrones Municipales, éstos no pueden ser objeto de comunicación.

Tercera: los datos pueden transmitirse, exclusivamente, para una determinada finalidad, «la comunicación de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas». La utilización de estos datos para cualquier otra finalidad por las Administraciones destinatarias de los mismos, aunque esté orientada a la satisfacción del interés general o público, debe estimarse ilegal y la solicitud, por tanto, habrá de ser rechazada.

Cuarta: los destinatarios de los ficheros que son copia actualizada de determinados datos de los Padrones Municipales o del Censo Electoral podrán serlo, exclusivamente, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Ninguna otra Administración Pública podrá solicitar y recibir del Instituto Nacional de Estadística las copias de los mencionados ficheros. De este modo, por ejemplo, ninguna entidad de la Administración Local estará facultada para obtener esta información.

Quinta: la información se limitará a la relativa a las personas residentes en el territorio al que se extiendan las respectivas competencias de la Administración de que se trate. Es decir, sólo la Administración General del Estado puede recibir los datos del conjunto de los ciudadanos residentes en el territorio del Estado español. Sería impensable que, mediante este mecanismo, una Comunidad Autónoma tuviera a su disposición los datos de personas empadronadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma. La referencia que la Disposición Adicional segunda de la LOPD hace a «los territorios donde ejerzan sus competencias» las Administraciones que menciona puede plantear la duda de si habrá que poner a disposición de la Administración General del Estado los datos del Censo de los Electores Residentes-Ausentes que viven en el extranjero puesto que dichos electores, precisamente, residen fuera de nuestras fronteras. Somos partidarios de una respuesta afirmativa dado que determinadas competencias de la Administración General del Estado tienen una naturaleza personal, no territorial, de tal modo que pueden producir efectos con carácter extraterritorial, más allá de los límites geográficos de nuestro Estado.

Sexta: la Disposición Adicional segunda de la LOPD no indica quién está habilitado, en concreto, para solicitar en cada caso al INE la remisión de los ficheros a los que venimos haciendo referencia. Pero dado que el apartado primero de dicha Disposición Adicional menciona a las Administraciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en su conjunto y no a los órganos que forman parte de su estructura, mientras que el apartado segundo sí habla expresamente de que la finalidad de la información recibida será la de permitir la comunicación «de los distintos órganos de cada Administración pública con los interesados residentes», debemos entender que no cualquier órgano de cada una de las Administraciones citadas puede recabar del INE copia de los ficheros en cuestión. La redacción empleada nos sugiere que la solicitud debería partir de los órganos que ocupan la cúspide jerárquica de la estructura piramidal de las respectivas Administraciones: el Gobierno, para la Administración General del Estado; los Consejos de Gobierno, para las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Terminaremos sencillamente lamentando que una recentísima incorporación a nuestro Ordenamiento Jurídico, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lejos de abandonar la directriz marcada por la Disposición Adicional segunda de la LOPD, parece procurar consolidarla, profundizando en la orientación derivada de su aplicación, puesto que el artículo 41.4 de aquélla dispone con toda nitidez que en los procedimientos iniciados de oficio, aunque a los solos efectos de su iniciación, «las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal».

## BIBLIOGRAFÍA

- CIMADEVILLA MENÉNDEZ, Avelino (1997): «El Padrón Municipal y el secreto estadístico ante las relaciones interadministrativas en la comunicación de datos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7, págs. 996-1002.
- MARTÍN DELGADO, Isaac (2014): «El acceso a los datos de padrón por Administraciones Públicas distintas de la municipal en materia de extranjería», *Revista española de derecho administrativo*, núm. 161, págs. 101-130.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María (1994): «Consideraciones sobre la Función Estadística Pública y su régimen», *Revista de Administración Pública*, núm. 134, págs. 425-469.
- SUERO SALAMANCA, José Antonio (1999): «Estudio sobre el padrón municipal de habitantes», *Actualidad Administrativa*, núm. 15, págs. 417-435.
- TORRE SERRANO, Andrés (1993): «El Padrón Municipal de Habitantes como gran operación estadística de la Administración Local: el carácter secreto de sus datos», *Actualidad administrativa*, núm. 20, págs. 255 a 262.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2003 a): «Protección de datos personales y padrón municipal», *QDL Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, págs. 89-104.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio (2003 b): «Protección de datos personales y padrón municipal (II)», *QDL Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, págs. 72-90.