

La encomienda de la gestión informatizada de los padrones municipales de habitantes: un ejemplo de colaboración entre Administraciones Públicas *

José Luis Martínez-Alonso Camps
Letrado de la Diputación de Barcelona y
Profesor Asociado de la Universidad de Barcelona
(Dpto. de Derecho Constitucional y Ciencia Política)

Sumario: I. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MODERNIZACIÓN Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA. II. EL SISTEMA DE GESTIÓN PADRONAL. 1. La situación anterior: la gestión municipal del padrón de habitantes y el papel del Instituto Nacional de Estadística. 2. Los cambios normativos y sus efectos. 3. Los elementos más relevantes del sistema de gestión padronal. 4. Implicaciones para los municipios como titulares del padrón. III. INSTITUCIONES IMPLICADAS Y FORMAS DE COLABORACIÓN. 1. Instituciones implicadas. 2. Articulación de las formas de colaboración entre las instituciones. 3. Aspectos problemáticos de la colaboración entre Administraciones Públicas: las cesiones de datos y el derecho a la intimidad personal. IV. UN EJEMPLO DE COOPERACIÓN INTEGRAL: LA ASUNCIÓN DE LA GESTIÓN INFORMATIZADA DEL PADRÓN DE HABITANTES. 1. La formulación legal de esta forma de cooperación. 2. La aplicación por la Diputación de Barcelona de la asunción de la gestión informatizada de los padrones de habitantes de municipios de la provincia (AGIPH): la encomienda de gestión. V. RECAPITULACIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MODERNIZACIÓN Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Una de las características más significativas de nuestro *sistema político-administrativo* es la existencia de una *pluralidad de administraciones públicas*. Ello es particularmente acusado al referirnos al subsistema local, esto es, el conjunto de entes públicos que, en torno a los municipios, se caracterizan por su diversidad y heterogeneidad (provincias, cabildos insulares, consorcios, etc.) y son susceptibles de ser agrupados a partir de unos intereses comunes (los denomi-

* Una primera aproximación al objeto de este trabajo fue presentada como ponencia al III Congreso español de Ciencia Política y de la Administración (Salamanca, octubre de 1997). Para la versión definitiva que se presenta debo agradecer los comentarios y sugerencias formulados por la Dra. Elisenda Malaret, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

nados intereses locales)¹. En el marco de ese subsistema destaca la posición preeminente del municipio, elemento estructural de la organización territorial del Estado (arts. 137 y 140 CE) y al que la legislación ordinaria atribuye una competencia y capacidad generales. Sucede, sin embargo, que «el peso de la púrpura» de los ayuntamientos (MORELL, 1988: 42), esa atribución formal y jurídica de una larga lista de obligaciones a cumplir y servicios a prestar a la ciudadanía, choca con una realidad: el elevado número de municipios (alrededor de 8.100 en España), de los cuales un porcentaje muy alto no supera los 5.000 habitantes²; y el dato poblacional remite de inmediato a la característica de la limitada capacidad económica y de gestión de ese porcentaje de municipios. Y a paliar estos déficits se incardinan las funciones de las denominadas administraciones cooperadoras: diputaciones, cabildos y consejos insulares y, en Cataluña, también las comarcas.

Atendida la distribución competencial concurrente prevista en la legislación, es bastante usual que la interacción se produzca no sólo entre las administraciones locales citadas, sino también entre éstas y la autonómica y central. Ante un entramado tal de administraciones el riesgo de que se produzcan disfunciones no es infundado. De ahí que los textos normativos apelen a principios como el de coordinación (art. 103.1 CE) o los de colaboración y cooperación entre administraciones públicas (arts. 3.2 y 4.1.d Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es evidente que, desde la perspectiva del ciudadano, esa pluralidad de administraciones que es consecuencia del diseño constitucional no ha de suponerle un problema añadido. De ahí que, igualmente, se formulen mandatos dirigidos a la administración (a todas las administraciones) para que actúen objetiva y eficazmente (103.1 CE), o que en su actuación se rijan por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (art. 3.2, Ley 30/1992). Mandatos y principios éstos que responden a una «idea suprema de servicio, que debe inspirar siempre la actuación de los poderes públicos», una actitud de *solidaridad* entre ellos que evidencie su conciencia de que «todas las partes deben actuar, en última instancia, en beneficio de los ciudadanos, destinatarios últimos de toda acción pública» (ALBERTÍ, 1992: 129).

Sucede, sin embargo, que en el plano de la realidad el cumplimiento de esos principios no es fácil. En esa tarea cobran singular importancia las pro-

¹ Aparte de servir para la identificación señalada, el término subsistema local permite insertar a ese conjunto de entes locales en el común sistema político-administrativo que constituye el Estado. En este sentido y con profusión de argumentos para la utilización de estas categorías *sistémicas*, véase GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, 1994: 221-246.

² Con datos referidos al censo de 1991, no superaban esa cifra de 5.000 h. el 86% de los municipios españoles (RUEDA, 1997: 748-752). Los datos referidos a 1996 (última renovación) siguen reflejando el mismo porcentaje (un total de 6.951 municipios; fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA).

puestas de *modernización administrativa*, con unas pretensiones inmediatas en la mejora de la eficacia y la optimización de los recursos de las administraciones, y sin olvidar que constituirán «un instrumento eficaz para el desarrollo y potenciación de la democracia» (VILLORIA, 1996: 378-379 y ss.).

El objeto a partir del cual se desarrolla este trabajo —el Padrón de habitantes— constituye una plasmación de las ideas que se han resaltado: administraciones que se relacionan entre sí en un ámbito que se caracteriza por un alto grado de presencia, actividad y dependencia de la ciudadanía (desde obtener el DNI hasta poder matricular a los hijos en la escuela pública). Pues bien, como se verá más adelante, la modernización administrativa del Padrón de habitantes pasa por la optimización de las posibilidades de los *sistemas de la información*. Y ése es el presupuesto fáctico y técnico sobre el que se asienta el diseño legal del nuevo sistema de gestión padronal.

II. EL SISTEMA DE GESTIÓN PADRONAL

1. La situación anterior: la gestión municipal del padrón de habitantes y el papel del Instituto Nacional de Estadística

La regulación anterior del Padrón de habitantes se contenía, básicamente, en dos textos normativos: la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril (de Bases del Régimen Local, arts. 15, 16 y 17) y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales —RPD—, aprobado por el RD 1690/1986 (Título II, arts. 53 a 87). Completaba ese marco jurídico un número importante de disposiciones de rango inferior e instrucciones técnicas, dictadas ambas por la Administración Central, y sin olvidar la incidencia de la normativa electoral dada la conexión entre el Padrón y el Censo Electoral. Ese conjunto heterogéneo configuraba una situación que se caracterizaba, en síntesis, por:

- a) Atribuir a los ayuntamientos la gestión administrativa del Padrón.
- b) Reservar a la Administración Central y, en concreto, al Instituto Nacional de Estadística (INE) un papel muy relevante a la hora de establecer cómo había de llevarse a cabo esa gestión, y ello tanto desde el punto de vista jurídico como del técnico.
- c) Establecer una serie de obligaciones de la ciudadanía, a las que se anudaban efectos jurídicos diversos. Recuérdese a este respecto que el cambio de residencia obligaba a solicitar la baja del municipio de origen como paso previo para tramitar el alta en el de destino. Esa obligación estaba sujeta a una serie de pres-

cripciones sobre plazos, de las que derivaban consecuencias de diverso tipo (arts. 56 a 60 RPD).

d) Llevarse a cabo cada lustro (años acabados en 1 y en 6) las denominadas renovaciones padronales, operaciones éstas muy complejas debido tanto al conjunto de medios humanos y técnicos que movilizaban, como a la tarea de cumplimentar las hojas de inscripción padronal que se exigía de la ciudadanía («de la persona principal de la familia o quien le sustituya en sus deberes», decía el art. 70.1 RPD).

Y en rigor lo cierto es que el cumplimiento de esta obligación no era fácil. Contribuía a complicarlo la entonces vigente clasificación o tipología legal de situaciones: vecinos, domiciliados, transeúntes, residentes (presentes o ausentes), menores emancipados y extranjeros (que llevaran «habitando» más de dos años o no). Aplicadas esas situaciones y completadas —no sin cierta fatiga— por los Ayuntamientos las renovaciones quinquenales, sus resultados agregados servían para obtener las cifras oficiales de la población del conjunto del Estado.

Todo ese conjunto heterogéneo de procedimientos acabó entrando en crisis. Y ello fundamentalmente por dos grupos de razones. De un lado, para los Ayuntamientos y el INE las operaciones de renovación quinquenal, además de una gestión muy compleja y apretada en el tiempo, tenían un coste económico elevado; tarea sísifca, pues cinco años después los resultados de la anterior renovación quedaban arrumbados y había que volver a empezar. Del otro lado, los ciudadanos no acababan de entender por qué razón se les obligaba —cual si fueran escolares— a rellenar unas «hojas» si, pongamos por caso, su situación no había variado en el último lustro o si, de haber sucedido, ya lo habían comunicado a su Ayuntamiento. Desde ambas perspectivas, en fin, esa manera de llevar el Padrón se había vuelto obsoleta, con mayor evidencia una vez que, progresivamente, los sistemas de tratamiento de la información se iban implantando en las diferentes administraciones públicas.

2. Los cambios normativos y sus efectos

La respuesta normativa al sentir generalizado sobre la obsolescencia descrita llegará con la Ley estatal 4/1996, de 10 de enero, que dará una nueva redacción a los artículos de la Ley 7/1985 antes citados. La clave de bóveda del sistema la proporciona la nueva redacción del art. 17.1, 3.^{er} párrafo, de esa Ley, al establecer:

«La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán

la gestión informatizada de los padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada».

A partir del tratamiento informático de los padrones se atisba ya la posibilidad de simplificar y optimizar su gestión. No obstante, el desarrollo reglamentario no llegará hasta un año después: en enero de 1997 se publica el RD 2612/1996, de 20 de diciembre, que dará nueva redacción al título II del RPD (arts. 53 a 107 y parte final). Seguirán luego una serie de disposiciones normativas e instrucciones técnicas (Resolución de 9 de abril de 1997 y Orden de 11 de julio de 1997, ambas del Ministerio de la Presidencia, BOE de 11 de abril y 16 de julio de 1997, respectivamente), de suerte que en el primer semestre se completará el marco del sistema de gestión padronal.

Este nuevo marco y en particular las previsiones sobre el tratamiento informatizado de los padrones tienen múltiples implicaciones. Destaca sobremanera su vinculación con el derecho fundamental a la intimidad personal y su garantía constitucional sobre las limitaciones al uso de la informática (arts. 18, núms. 1 y 4, CE), aspectos éstos que se analizarán más adelante.

3. Los elementos más relevantes del sistema de gestión padronal

El primer aspecto a destacar es que, de acuerdo con la nueva configuración, el de *gestión padronal* puede ya calificarse como *sistema*, esto es, un conjunto ordenado de elementos relacionados y comunicados entre sí. Ese sistema gira en torno a un elemento ya conocido: el Padrón municipal de habitantes, que en el pasado fue definido como instrumento público (L. 1955) o como documento público (L. 7/1985, redacción anterior). Con mayor precisión, el *Padrón municipal* se define ahora como el *registro administrativo* donde constan los vecinos del municipio y cuyos datos constituyen prueba de la residencia y del *domicilio habitual* en el mismo (art. 16.1 L. 7/1985, nueva redacción). Las *certificaciones* que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16.1, final, L. 7/1985).

Los *datos obligatorios* que ha de contener el Padrón son los siguientes: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número del DNI o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya, certificado o título escolar o académico que se posea, y cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral (art. 16.2, L. 7/1985). El Reglamento que desarrolla la Ley prevé que se podrán recoger, con *carácter voluntario*, los siguientes *datos*: el número de teléfono y la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Ad-

ministración municipal a efectos padronales (art. 57.2 RPD). La dicción literal de este precepto, que acota a los citados los datos de carácter voluntario, parece abonar la tesis de que son los únicos posibles, lo que choca con prácticas de algunos ayuntamientos que solicitaron otros datos con carácter naturalmente voluntario. Es un tema no cerrado y en el que, como tantas veces sucede, entran en conflicto bienes jurídicos dignos de protección e intereses públicos: el derecho a la intimidad personal (y a preservar la privacidad), de un lado, y la obtención de información por las administraciones como paso previo inexcusable para el diseño de sus políticas públicas, de otro.

A la hora de caracterizar ese sistema de gestión padronal ha cobrado fortuna entre los expertos y gestores del mismo la expresión de *Padrón continuo* (véase Bibliografía, apartado 2). Con esta certera denominación se alude a dos importantes novedades: en primer término, a que desaparecen las renovaciones quinquenales del Padrón antes citadas (y cuestionadas); en segundo y consecuentemente, a que ese Padrón pasa a ser objeto de una gestión y actualización permanente y constante, día a día. La complejidad del cambio ha obligado, no obstante, a prever un *período transitorio*, cuyo punto de inflexión lo constituyó la renovación padronal (la última) cerrada a fecha del 1 de mayo de 1996, y cuyos trabajos y resultados deberían finalizarse durante 1997³. Ello aparte, con carácter general el examen del sistema de gestión padronal se puede descomponer en tres apartados, que ponen de manifiesto sendas características del mismo:

a) La *gestión activa* del Padrón. Formalmente, se atribuye a los ayuntamientos la formación, mantenimiento, revisión y custodia de los padrones de sus municipios respectivos (art. 17.1, 1.º párrafo, L. 7/1985). Esa atribución formal tiene sus consecuencias: los ayuntamientos están obligados a llevar a cabo trabajos de depuración, seguimiento, comprobación, atención ciudadana (comunicación a los vecinos de los cambios operados en el Padrón y, como mínimo, una vez cada cinco años) y otras muchas (arts. 62.1 y 69 del RPD-1996). Sin perjuicio de la colaboración de otras administraciones a que luego se hará mención, lo cierto es que las obligaciones son en primer término municipales, hasta el punto que en caso de incumplimiento, tras los oportunos requerimientos, podrá ejecutarlas el INE pero a costa y en sustitución de la entidad local reuente (art. 62.2 RPD-1996 y 60 L. 7/1985).

b) La *gestión informatizada* del Padrón. Tal como se vio antes, la nueva normativa dispone la obligación que *todos* los padrones sean gestionados con

³ En el BOE n.º 262 de 1 de noviembre de 1997 se publica el RD 1645/1997, de 31 de octubre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la renovación del Padrón municipal referidas a 1 de mayo de 1996. Esa disposición recoge las cifras de población por CC.AA., provincias y capitales de provincia (anexo II) y anuncia la publicación futura de las cifras de población de cada uno de los municipios.

medios informáticos (art. 17.1, 3.º párrafo, L. 7/1985). Aparte de su virtualidad como tal obligación legal, hay que decir que esa informatización de los 8.100 padrones municipales se erige en una exigencia material inexcusable del funcionamiento de la gestión padronal, precisamente por el hecho ya destacado de su configuración como sistema. Y ello ha de permitir en un futuro cercano el intercambio de información de los padrones, mediante la interconexión telemática de todas las instituciones implicadas (véase, para los aspectos técnicos, la Orden mencionada del Ministerio de la Presidencia de 11 de julio de 1997, BOE del 16 de julio, n.º 169).

c) La *gestión coordinada* del Padrón al servicio de la ciudadanía. Esta última característica se presenta como una suerte de imperativo categórico derivado, de un lado y como se verá, de la intervención de un número elevado de administraciones públicas y, de otro, como presupuesto material del propio sistema de gestión padronal. En último término, la gestión coordinada permite resaltar uno de los aspectos más relevantes del sistema, y ello en razón de tener como destinataria (o beneficiaria) a la ciudadanía. Aunque con una formulación un tanto simple («eliminar molestias a los ciudadanos», Exposición de Motivos L. 4/1996), la nueva gestión padronal ya no exige que la persona que decide cambiar de residencia se provea previamente de la baja del municipio donde estaba empadronada, sino que, verificado el traslado a otro municipio, cumple con comunicarlo al ayuntamiento de destino, y será éste el encargado de notificarlo al de origen; tampoco deberá la ciudadanía cumplimentar cada cinco años aquellas «hojas» del Padrón, sino que será el ayuntamiento del municipio donde resida el que le notificará cuales son los datos que le constan. Consecuentemente, la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón y se eliminan las antiguas categorías de domiciliado y transeúnte (art. 15 L. 7/1985). Se ha de significar también que se han previsto mecanismos para dar solución a situaciones de marginalidad (inscripción de personas carentes de domicilio e intervención de los servicios sociales, art. 54.3 RPD).

Se constata así un avance en la modernización administrativa con efectos evidentes en las facilidades otorgadas y los servicios prestados a la ciudadanía. En todo caso y esto no hay que olvidarlo, esa facilitación comporta un deber correlativo de las administraciones de optimizar sus actuaciones.

4. Implicaciones para los municipios como titulares del padrón

Ya se ha aludido al hecho de que las obligaciones sobre la gestión del Padrón son, en primer término, municipales. Por sí solo este dato no tiene nada de novedoso, pues así venía siendo en el pasado. Se cita, sin embargo, para poner énfasis en una consecuencia que sí es cuestionable: *las nuevas obligaciones*

impuestas (trabajos de campo, comprobaciones, etc.) *no se ven acompañadas de sendas previsiones para su cobertura presupuestaria*. Deberán ser así las ya de por sí exiguas haciendas locales las que financien estos trabajos extraordinarios. Esta contradicción (se imponen deberes sin aportar medios económicos) se acrecienta si, como parece, en el curso de la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley 7/1985 se bloquearon los créditos extraordinarios solicitados (afirmación vertida en la Jornada del 23 de mayo de 1997, véase Bibliografía, apartado 2). Entre otras consecuencias, el desequilibrio apuntado pone de manifiesto la necesidad de que los gestores municipales optimicen los medios rutinarios a su alcance (por ejemplo, a partir de la información disponible de servicios públicos como el agua, el suministro de energía u otros). El uso de estos medios indirectos de comprobación, del todo lógico e incluso exigible para evitar actuaciones económicamente costosas, puede plantear, sin embargo, algún problema colateral por virtud de la aplicación de la normativa que garantiza la intimidad personal (véase apartado III, 3).

En otro orden, el cambio normativo ha servido para dar cumplimiento a uno de los postulados que se derivan del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE). Entre otros contenidos, este principio garantiza la presencia efectiva de los representantes de las entidades locales en el proceso de toma de decisiones (arts. 2.1, 56.3 y 58 L. 7/1985). Pues bien, tales representantes forman parte del «Consejo de Empadronamiento», órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes locales en materia padronal, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, que funciona en Pleno y en Comisión y con Secciones provinciales, y cuyo cometido es emitir informes y formular propuestas sobre discrepancias y otros aspectos del sistema de gestión padronal (art. 17.4 L. 7/1985).

Desde el punto de vista de la técnica normativa, y también desde la óptica de facilitar el cumplimiento de sus deberes a la ciudadanía, hay que formular un reproche: no se recogen agrupados sistemáticamente los deberes de los vecinos en relación al Padrón; hay, pues, que irlos buscando entre el articulado del RPD (inscribirse en el Padrón del municipio en que se reside habitualmente, art. 54.1; firmar las hojas padronales al darse de alta, art. 59.1; comunicar las variaciones de las circunstancias personales, art. 68; o la genérica y primera de solicitar el alta en el municipio de destino al cambiar de residencia, art. 70).

III. INSTITUCIONES IMPLICADAS Y FORMAS DE COLABORACIÓN

1. Instituciones implicadas

Al señalar la gestión coordinada como una de las características del sistema del Padrón se resaltó el dato de la intervención de un número elevado de admi-

nistraciones públicas. El catálogo de las que intervienen puede resumirse así (arts. 17.3, 4 y 5 L. 7/1985 y 63 RPD):

a) *Administración General del Estado (órganos y organismos)*: Instituto Nacional de Estadística; Ministerio de Economía y Hacienda y Consejo de Empadronamiento; Ministerio del Interior (en relación a los datos del DNI y tarjetas de residencia de extranjeros); Ministerio de Educación y Cultura (datos sobre titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca); Ministerio de Asuntos Exteriores y Oficinas y Secciones Consulares (Padrón de españoles residentes en el extranjero; arts. 93 a 106 RPD).

b) *Oficinas del Registro Civil*, adscritas a la Administración de justicia (arts. 2.2, LO 6/1985 —Poder Judicial y 27.1, L. 38/1988— demarcación y planta judicial) y con atribuciones referidas a los datos sobre nacimientos, defunciones y cambios de nombre, apellidos, sexo y nacionalidad.

c) *Comunidades Autónomas*, con competencias sobre el Padrón de españoles residentes en el extranjero. Además, en el caso de las uniprovinciales, deben dar apoyo técnico y económico a los municipios de su demarcación, obligación ésta que no se menciona en la Ley, pero sí en el Reglamento (art. 60.2, 2.º párrafo, RPD). También hay que añadir, aunque no lo digan ni la Ley ni el Reglamento, las atribuciones relativas a datos sobre titulaciones escolares y académicas en relación a los servicios transferidos.

d) *Administración local*: además de los ayuntamientos, intervienen las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares a los que se atribuyen competencias y obligaciones para prestar apoyo técnico y económico a los municipios de su demarcación e incluso la asunción de la gestión informatizada del Padrón de los municipios que no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Los detallados son los órganos y organismos administrativos directamente implicados en la gestión padronal. Junto a ellos hay que citar, aunque no intervenga en la gestión, a otra institución: la *Agencia de Protección de Datos*, Ente de Derecho Público creado por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre (de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal —LORTAD—). Sin que sea ahora procedente extenderse sobre el papel y la importancia de este Organismo, la relevancia de esta Agencia en el conjunto del sistema de gestión padronal puede sintetizarse así:

1.º Con la LORTAD y la Agencia de Protección de Datos encargada de velar por su cumplimiento se dio cumplimiento al mandato constitucional de limitar el uso de la informática para garantizar la intimidad personal (art. 18.4

CE), imponiendo límites y obligaciones a todos los sujetos, públicos o privados, que almacenen o traten datos personales de forma automatizada, todo ello a fin de que la privacidad de las personas (concepto más amplio que el de su intimidad) no resulte menoscabada por la utilización de las tecnologías informáticas (Exposición de Motivos, 1, LORTAD).

2.º La Agencia es calificada de órgano independiente por la propia Ley, de suerte que ello se refleja en una doble vertiente: «la Agencia como institución es *exterior* a la Administración, “actúa con plena independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones” (art. 34.2 de la Ley). El Director, a su vez, no está “sujeto a instrucción alguna en el desempeño de sus funciones” (art. 35.1 de la Ley...)» (HEREDERO, 1996: 217).

3.º Aparece claro el nexo de unión entre la Agencia y el Padrón: éste contiene datos personales y todos los padrones de habitantes han de ser gestionados con medios informáticos (art. 17.1, L. 7/1985).

Los padrones de habitantes constituyen ficheros automatizados de titularidad pública, lo que impone una serie de obligaciones a las administraciones públicas que los gestionan (creación y regulación de tales ficheros, publicación en diario oficial, notificación a la Agencia, derechos de información, medidas de seguridad, prohibición de cesión salvo en los casos previstos en la legislación, etc.; arts. 5, 9, 11, 18 y 19, LORTAD). Obligaciones cuyo control exterior corresponde a la Agencia de Protección de Datos, como prescribe el art. 36 de la LORTAD (para más datos pueden consultarse las Memorias anuales de la Agencia; la última publicada es la correspondiente a 1996, véase Bibliografía).

2. Articulación de las formas de colaboración entre las instituciones

La resultante de la agregación de las formas posibles de relación entre un número tan alto de instituciones como el señalado alcanza cifras ciertamente muy elevadas. Puede resultar útil por ello proponer una tipología de esas formas de relación, poniendo el acento en la colaboración institucional que ello supone en razón de la configuración sistémica tan resaltada. Desde esa perspectiva, las formas de colaboración institucional en relación a los padrones de habitantes pueden articularse a partir de los siguientes supuestos:

a) *Colaboración SIMPLE*, consistente en el cumplimiento de las obligaciones de notificación de los cambios registrados en los respectivos padrones municipales. Se trata de una colaboración entre dos o más instituciones cuya formulación es simple (comunicación escrita o en soporte informático), pero

que dará origen a un «tráfico» intensísimo (comunicaciones cruzadas entre los 8.100 ayuntamientos, INE, ministerios, etc.).

b) *Colaboración COMPLEJA*, término éste que engloba supuestos diferentes de la simple comunicación de cambios en los padrones, y que permite desagrupar las formas de colaboración siguientes:

b.1) Apoyo mutuo institucional no concretado específicamente, en el que habría que incluir las apelaciones genéricas a la colaboración del INE para con los ayuntamientos y de éstos con aquél, en lo referente a la actualización de la nomenclatura, numeración y rotulación de las vías públicas y a las operaciones de actualización, muestreo o control de los padrones de habitantes (arts. 75 y 77 RPD).

b.2) Apoyo técnico y económico a los ayuntamientos, prestado por diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales (arts. 17.1, L. 7/1985 y 60.2 RPD). Se trata aquí del reflejo del soporte genérico que, de acuerdo con sus competencias atribuidas legalmente, deben prestar estas instituciones (en el caso de las diputaciones véanse arts. 31 y 36, L. 7/1985), en eso que se ha calificado como función de complementar los servicios municipales (SALAZAR y PERICÀS, 1997, véase Bibliografía, apartado 2).

b.3) Asunción de la gestión informatizada de los padrones de los municipios que no los lleven por sí mismos, por parte de las mismas administraciones citadas en el apartado anterior (diputaciones, etc.). En este caso la cooperación local es mucho más intensa, lo que justifica el tratamiento específico que se le dedica en un apartado posterior.

b.4) Otras fórmulas que se instrumenten entre las administraciones implicadas en virtud de los principios de colaboración, cooperación y coordinación administrativa (arts. 10 y 55 y ss., L. 7/1985), mediante convenios o acuerdos de cooperación (por ejemplo, intercambio de experiencias u otros).

3. Aspectos problemáticos de la colaboración entre Administraciones Públicas: las cesiones de datos y el derecho a la intimidad personal

Como ya se ha tenido ocasión de apuntar, los mecanismos de optimización de las actuaciones administrativas y, entre ellos, la colaboración interadministrativa concretada en la cesión de datos sobre ciudadanos pueden entrar en conflicto con el derecho fundamental a la intimidad personal. Bien entendido, además, que junto a este derecho cabe hablar de otro, no contemplado directa-

mente por la Constitución pero conexo a aquél, que protege la esfera de privacidad de las personas (Exposición de Motivos, 1, LORTAD) y que se ha definido en los siguientes términos: el *derecho a la autodeterminación informativa*, en cuanto posición jurídica subjetiva correspondiente al *status* de *habeas data*, pretende satisfacer la necesidad, sentida por las personas en las condiciones actuales de la vida social, de preservar su identidad controlando la revelación y el uso de datos que les conciernen y transmitirlos propia de la informática y de los peligros que esto supone" (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 1990: 120). En este sentido, el *habeas data* constituye «un cauce procesal para salvaguardar la libertad de la persona en la esfera informática» y en cuya virtud se la faculta para conocer y controlar las informaciones que, procesadas en bancos informáticos, le conciernen (PÉREZ LUÑO, 1992: 40).

Sin ánimo de agotar el tema, extraordinariamente complejo y tratado a fondo por diversos especialistas (además de los que se acaban de citar, MARÍN RIAÑO, 1988; TORRES COBAS, 1995; y RUIZ MIGUEL, 1995), pueden seleccionarse algunas cuestiones en relación con el Padrón de habitantes:

a) De acuerdo con la nueva redacción dada al art. 16.3, primer inciso, de la Ley 7/1985, «*los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas sometidas al secreto estadístico (L. 12/1989)*». Fuera de estos supuestos, añade el artículo citado, «*los datos del padrón son confidenciales*» y el acceso se registrará por lo dispuesto en la LORTAD y en la Ley 30/1992. La cesión de los datos con las condiciones señaladas corresponderá efectuarla, en primer término, al ayuntamiento en tanto que custodio del Padrón respectivo (art. 17.1, 1 p., L. 7/1985), si bien se prevé que también podrá hacerlo el INE (17.3, último párrafo de la misma Ley).

b) Con tal pronunciamiento se ha clarificado una cuestión polémica: las peticiones que diferentes administraciones (tributarias, de la seguridad social y otras) cursaban a los ayuntamientos demandando información sobre si residía en su municipio un determinado ciudadano objeto de un procedimiento (sancionador o de otro tipo). Los ayuntamientos se encontraban en una tesitura difícil, enfrentados a la observancia de los límites y garantías del derecho a la intimidad personal y a la petición de colaboración de esas otras administraciones que intentaban averiguar el domicilio del ciudadano en cuestión, entre otras razones por la principal y obligada de notificarle las actuaciones seguidas (arts. 58, 59 y 60, L. 30/1992).

Las denegaciones a tales demandas por algunos ayuntamientos dieron lugar a recursos jurisdiccionales interpuestos por las administraciones peticionarias, con pronunciamientos distintos en los Tribunales Superiores de Justicia de diversas Comunidades Autónomas. Uno de los casos que mayor eco tuvo fue el de la denegación por el Ayuntamiento de Madrid de la petición de información solicitada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid (procedimiento sancionador por infracción) y relativa al domicilio que constaba en el Padrón de habitantes. Pues bien, en primera instancia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronunció considerando correcta la denegación; planteado recurso de apelación, sin embargo, el Tribunal Supremo revocó la sentencia de instancia y estimó el recurso planteado a raíz de la petición de la Jefatura Provincial de Tráfico. El hilo argumental del fallo se asienta en tres afirmaciones: el derecho a la intimidad personal no tiene carácter ilimitado, existe una norma legal específica que ampara las relaciones interadministrativas y el deber de las administraciones públicas de facilitarse recíprocamente información (art. 55 L. 7/1985) y, finalmente, está justificada la entrega del dato solicitado al objeto de surtir efecto en una actividad administrativa lícita (STS de 12 de noviembre de 1996, Aranzadi 7942, f.j. 5.º).

Debe hacerse notar a este respecto que esa Sentencia enjuicia un supuesto que acaeció antes de la modificación normativa comentada de 1996 (la Resolución del Ayuntamiento de Madrid es de junio de 1990 y la Sentencia del Tribunal Superior de esta Comunidad, de marzo de 1992). El Tribunal Supremo, pues, consideró procedente la cesión de datos al amparo de la anterior normativa, lo que no obsta para resaltar la importancia de la clarificación legislativa operada.

c) Lejos de agotarse, sin embargo, otras muchas cuestiones, genéricas y de detalle, resultan problemáticas (medidas de protección de los ficheros, interconexiones entre ficheros de una misma administración, tratamiento informatizado de datos accesibles al público, etc.). La Memoria de la Agencia de Protección de Datos de 1996 analiza pormenorizadamente muchas de esas cuestiones aportando criterios certeros (en especial págs. 150 a 153, 158 a 160).

d) Para acabar con esta cuestión citaré un aspecto que desde la perspectiva de las administraciones implicadas en la gestión padronal tiene notable trascendencia. Admitida la posibilidad de que las administraciones tributarias y de la Seguridad Social acudan a los ayuntamientos para que, a través del Padrón y cumplidas las exigencias legales, les faciliten datos personales, ¿será posible que los ayuntamientos, para cumplir sus obligaciones derivadas de la gestión padronal, acudan a aquellas otras administraciones en demanda de información?

La legislación tributaria (arts. 111 y siguientes de la Ley General Tributaria) parece no facilitar lo y el carácter reservado de los datos de naturaleza tributaria lo destaca la propia Agencia de Protección de Datos (Memoria 1996: 145-148). Sin embargo, los mismos principios de colaboración y cooperación interadministrativa previstos en las Leyes 7/1985 (art. 55) y 30/1992 (arts. 3 y 4) que fundamentaron la Sentencia antes comentada, pudieran apoyar las pretensiones municipales, naturalmente observando las garantías oportunas y, como dijo el Supremo, «al objeto de surtir efecto en una actividad administrativa lícita» (STS de 12 de noviembre de 1996, citada). De no entenderse así, lo que resulta es una suerte de colaboración y cooperación *asimétricas* (funcionan en un sentido pero no en el inverso), lo que constituiría una cesura del sistema.

IV. UN EJEMPLO DE COOPERACIÓN INTEGRAL: LA ASUNCIÓN DE LA GESTIÓN INFORMATIZADA DEL PADRÓN DE HABITANTES

1. La formulación legal de esta forma de cooperación

Tal como se apuntó, entre las diversas formas complejas de colaboración interadministrativa se cuenta una que se significa por entrañar una cooperación muy intensa. Entre otras particularidades se caracteriza por suponer una concreción, especificada en razón de su objeto (el Padrón de habitantes), de los deberes o competencias de las denominadas administraciones cooperadoras (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares). En su configuración legal, esta forma de cooperación integral se articula en torno a:

1.º La afirmación de que «la gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos» (art. 17.1, 3.º párrafo, primer inciso, L. 7/1985), lo que de inmediato nos sitúa ante una obligación exigible a las corporaciones de los 8.100 municipios constituidos.

2.º La previsión complementaria, según la cual «las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada» (art. 17.1, 3.º párrafo, segundo inciso, L. 7/1985).

Ninguna precisión más se contiene en la Ley sobre esta particular colaboración de las administraciones cooperadoras. Tampoco el Reglamento las añade, excepción hecha de incorporar a la lista de administraciones obligadas a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, añadido del todo lógico si se recuerda que en estas demarcaciones no existen ya diputaciones provinciales (art. 60.2,

2.º párrafo, RPD). La falta de mayor concreción de la legislación al respecto de esta forma de colaboración no debe reputarse, necesariamente, como un defecto de aquélla. Antes al contrario, fijado nítidamente el objetivo (la informatización de los padrones de habitantes) y dado que de la relación entre administraciones públicas se trata, parece conveniente que sean los responsables y gestores de tales administraciones los que diseñen el procedimiento y la fórmula que entiendan más adecuados para dar cumplimiento a la obligación legal.

El proceso podrá resultar más complejo, pero, de culminarlo con éxito, sus beneficios serán indudables y, en todo caso, se corresponde más fielmente con el principio de autonomía local de municipios y provincias (art. 137 CE). A su vez y en lo tocante a éstas se dará cumplimiento a las funciones y competencias que le atribuye la Ley 7/1985. Como certeramente se ha apuntado, «la asistencia y cooperación (provinciales) llegan hasta el límite mismo de *idoneidad* de la prestación municipal del servicio (principio pro competencia del Municipio), alcanzado el cual entra en juego la asunción por la Provincia de la prestación misma del servicio» (PAREJO, 1991:102, la cursiva es mía).

2. La aplicación por la Diputación de Barcelona de la asunción de la gestión informatizada de los padrones de habitantes de municipios de la provincia (AGIPH): la encomienda de gestión

2.1. Justificación y perspectiva adoptada

En el texto del trabajo se abandona ahora el tono de reflexión general anterior y se adopta una perspectiva práctica; concretamente se expone cómo la Diputación de Barcelona ha articulado el cumplimiento de esa obligación fijada por la Ley 7/1985. Mi condición de funcionario a su servicio me ha proporcionado una posición privilegiada para asistir al proceso y, modestamente, colaborar en el diseño y aplicación del modelo adoptado. En todo caso, de puertas adentro, ese modelo fue el resultado de la colaboración entre unidades y funcionarios de esa administración (véase Bibliografía, apartado 2, final). Propuesta que, finalmente, fue aprobada por los órganos de gobierno de la Diputación de Barcelona.

2.2. El proceso de definición de la formulación jurídica de la asunción de la gestión informatizada de los padrones de habitantes (AGIPH)

Como ya se ha dicho, escuetas eran las previsiones legales sobre esa obligación de las administraciones cooperadoras de asunción de la gestión informatizada de los padrones de habitantes; dejar clara la imperatividad de dicha obligación y

poco más. Del texto legal hubo un dato que, en la Diputación, de manera indirecta nos dio una pista sobre cómo había de articularse la asunción de esa gestión informatizada de los padrones de habitantes (denominación ésta que, pronto y por razones obvias, sustituimos por su acrónimo AGIPH). Ese dato lo contiene el número 1 del art. 17 de la Ley 7/1985 (en su nueva redacción) al disponer, enfáticamente, que «la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento». Esa rotundidad en la afirmación de la titularidad municipal sobre el Padrón de habitantes, y el propio detalle de la formulación legal, nos llevó a descartar una fórmula que, *a priori*, parecía aconsejable: la delegación; y ello en razón de que esta figura prevé el ejercicio de potestades administrativas por el delegado, lo que no nos pareció ajustado al tenor legal.

Ya en una formulación positiva, se consideró que la figura jurídica más apropiada para subsumir la función de la AGIPH era la *encomienda de gestión*, prevista en el art. 15 de la L. 30/1992. De acuerdo con este artículo, la encomienda de gestión supone, en nuestro caso, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de una entidad local (el municipio, en relación al Padrón de habitantes) que se encomienda a otra administración (la Diputación de Barcelona), por razones de eficacia o cuando no se posean los medios idóneos para su ejercicio. Particularmente idónea nos pareció esta figura de la encomienda de gestión, cuya denominación «tiene claras resonancias históricas, siquiera la que (la L. 30/1992) regula nada tenga que ver con aquella otra de nuestro Derecho indiano» (GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, 1994: 375). Lo determinante para utilizarla fue su configuración «como un mecanismo que permite compatibilizar la irrenunciabilidad de las competencias (municipales, en nuestro caso) con la carencia de medios materiales para su desempeño o con el logro de mayor eficacia en la gestión; es decir, es una forma de ejercer las propias competencias sin necesidad de transferir ni la titularidad ni el ejercicio de las mismas» (FERNÁNDEZ FARRERES, 1996: 670). Una vez decidida la figura jurídica que daría cobertura a la AGIPH, se diseñó un proceso que, en sus aspectos formales y procedimentales, puede resumirse así:

a) Se elaboró un *Convenio-tipo* (marzo-abril 1997), alguno de cuyos aspectos materiales se comentan en el apartado siguiente, que cumplía el objetivo de formalizar documentalmente la encomienda de gestión acordada por los ayuntamientos (por cada uno de ellos) a la Diputación de Barcelona.

b) Alcanzado un nivel de definición suficiente del borrador de Convenio-tipo, se solicitaron sendos informes al *INE-Consejo de Empadronamiento* y a la *Agencia de Protección de Datos*. Ambos emitieron informe favorable (mayo-junio 1997), con la particularidad que el de la Agencia aportaba elementos nove-

dosos y afirmaciones de gran relevancia ⁴. Entre éstas —y visto naturalmente desde la óptica de la Diputación que lo proponía— cabe destacar dos: que el Convenio-tipo y sus previsiones se encontraban amparadas por la legislación y no vulneraban lo dispuesto en la LORTAD; y que las medidas propuestas garantizaban —a juicio de la Agencia— la seguridad de la información de los padrones municipales almacenados en la base de datos dispuesta por la Diputación. El elemento novedoso lo constituía la apelación a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 (pendiente en esta fecha de transposición) y, en concreto, al papel de la Diputación como *encargada del tratamiento* (figura no recogida todavía en la legislación española), en la medida en que realiza sus funciones con total independencia para evitar trámites administrativos improcedentes ⁵.

c) Emitidos tales informes y ultimada la documentación, el resto de trámites previstos pueden detallarse así:

c.1) Aprobación por la Diputación de Barcelona de la actuación de asistencia y cooperación local en que consiste la AGIPH y del Convenio-tipo (lo que tuvo lugar mediante acuerdo de su Comisión de Gobierno de 26 de junio de 1997).

c.2) Publicación en un diario oficial de tales acuerdos y del texto del Convenio-tipo (lo que se produjo el 16 de julio de 1997, Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, BOPB n.º 169) ⁶.

⁴ Aparte del informe que, formalmente y en un plazo muy corto, emitió la Agencia, hay que resaltar la disposición y el asesoramiento que nos dispensaron. En especial hay que agradecerlos a la Subdirectora General del Registro General de Protección de Datos, D.ª M.ª del Mar Martínez Sánchez.

⁵ La Directiva citada define así al *encargado del tratamiento*: «la persona física o jurídica, autoridad pública o servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento» (art. 2, letra e). De acuerdo con esa definición, *el encargado* «es a su vez un comisionista que obra con sujeción a las instrucciones del comitente y un subrogado en las obligaciones que en materia de seguridad de los datos corresponden al comitente responsable del tratamiento» y que se definen en el artículo 17.1 de la Directiva (HEREDERO, 1997: 165; la cursiva es mía).

⁶ El tema de publicación en un diario oficial merece un comentario. La doctrina da por sentado que la encomienda de gestión debe publicarse en un diario oficial, «y esto lo mismo en caso de encomienda entre órganos o entidades dependientes de la misma Administración pública (arg. art. 15.3, *in fine*) como el de encomienda entre Administraciones públicas distintas (arg. art. 15.4, en relación con el art. 8.2 LRPJA)» (GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, 1994: 375; en el mismo sentido, FERNÁNDEZ FARRERES, 1996: 673 y 674). Sin perjuicio de lo que ahora se dirá, hay que reseñar que la obligación de publicarla *ex art. 8.2, L. 30/1992*, vincula estrictamente, tan sólo, a la Administración General (o Central) y a las de las Comunidades Autónomas con que conviene. Los convenios entre entidades locales se rigen, en primer término, por el art. 57 de la L. 7/1985 (como se confirma por otra parte, por el art. 9 L. 30/1992). Pues bien, el art. 57 de la L. 7/1985 no exige la publicación del convenio formalizado en el diario oficial. Consecuentemente, tampoco sería obligatoria la publicación de la encomienda de gestión acordada entre entidades locales. Con no serlo, en nuestro caso optamos por publicarla. Básicamente por tres razones:

- c.3) Notificación a todos los Ayuntamientos de la provincia de Barcelona (julio-agosto 1997).
- c.4) Aprobación por los Ayuntamientos interesados de la encomienda de gestión y del modelo de Convenio-tipo.
- c.5) Firma del convenio entre la Diputación y cada uno de los Ayuntamientos.
- c.6) Publicación en el BOPB por la Diputación de Barcelona de los convenios formalizados con los Ayuntamientos que le han encomendado la gestión de la AGIPH⁷.
- c.7) Notificación a la Agencia de Protección de Datos por la Diputación de las actuaciones seguidas⁸.

2.3. Aspectos materiales relevantes de la AGIPH

Algunos aspectos materiales del Convenio-tipo que se consideran relevantes en la AGIPH son los siguientes⁹:

1.º En cuanto a las *razones que justifican la encomienda de gestión*. Son dos:

- Insuficiente capacidad económica y de gestión del municipio para mantener los datos de forma automatizada (art. 17.1, tercer párrafo, L. 7/1985).
- Falta de medios técnicos idóneos para la gestión automatizada del padrón de habitantes (art. 15.1, L. 30/1992).

por su trascendencia; porque así dábamos noticia del Convenio-tipo y a esa publicación podrían remitirse los Ayuntamientos que aprobaran la encomienda a la Diputación y, en tercer lugar, porque así dábamos cumplimiento a la obligación de dar publicidad al Padrón de habitantes en tanto que fichero automatizado que contiene datos personales (art. 18, LORTAD).

⁷ Completando la nota anterior puede comprobarse cómo con unas pocas publicaciones en el BOPB (la primera del Convenio-tipo y las dos o tres posteriores que detallan, agrupados, los ayuntamientos que han encomendado la AGIPH), se ha dado cumplimiento a las obligaciones y trámites de publicidad.

⁸ Con esa notificación se da cierre al procedimiento derivado de las obligaciones previstas en el art. 18 de la LORTAD antes citado. Esa notificación supone una actuación más por cuenta de los ayuntamientos y asegura que, efectivamente, se produzca la declaración del fichero automatizado que constituye el Padrón de habitantes.

⁹ El detalle de esos aspectos reproduce en gran parte el propio texto del Convenio-tipo.

2.º En cuanto a la *naturaleza de la gestión encomendada*.

En virtud de la encomienda, la Diputación asumirá la gestión informatizada del padrón de habitantes del municipio al cual corresponde el Ayuntamiento que encomienda, pero ello no supone cesión de titularidad de la competencia municipal ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

En consecuencia, con el soporte técnico, material y de servicios de la Diputación, corresponderá al Ayuntamiento que encomienda dictar las resoluciones o actos jurídicos que den soporte o en los que se integren la formalización, actualización, revisión y custodia del Padrón municipal de habitantes ¹⁰.

3.º En cuanto a la *descripción y alcance de la gestión encomendada*.

En virtud de la encomienda de gestión, la Diputación tendrá a su cargo y llevará a cabo las actividades siguientes:

- a) Mantenimiento de la infraestructura informática y de comunicaciones necesaria.
- b) Centralización de una base de datos.
- c) Recepción y proceso de datos provenientes de otras Administraciones u Organismos, de acuerdo con la normativa vigente sobre Padrón de habitantes y censo electoral.
- d) Emisión de los datos para la actualización del censo electoral ¹¹.
- e) Conservación de los datos históricos disponibles de las sucesivas renovaciones efectuadas.
- f) Descentralización de determinadas operaciones (como la obtención de documentos impresos, la mecanización del registro de población u otros), mediante el acceso telemático de los ayuntamientos, subordinada en todo caso al nivel de implementación y a la concurrencia de razones técnicas que lo hagan aconsejable ¹².

¹⁰ De manera congruente con estas previsiones y con la naturaleza de la encomienda, cada Ayuntamiento deberá aprobar la renovación del Padrón de habitantes a 1 de enero de cada año (art. 81 RPD).

¹¹ Lo que, según la normativa, deberá hacerse dentro de los diez primeros días de cada mes.

¹² Es de reseñar a este respecto que la Diputación de Barcelona ha puesto a disposición de todos los Ayuntamientos de la provincia un servicio telemático dentro del entorno de Internet (www o también web). A través de un «servidor» el sistema permite el acceso generalizado a un banco de datos (la dirección es <http://www.diba.es>). Pues bien, mediante ese servicio telemático y adoptando las caute.as y garantías

g) En general, todas aquellas otras actividades de materialización de los intercambios de información digital con otras Administraciones que deriven de la gestión del Padrón de habitantes.

4.º En cuanto a las *medidas de seguridad adoptadas por la Diputación* ¹³.

En el Convenio-tipo se dispone que:

1.º La Diputación tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información almacenada en la base de datos. También se tomarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad en las comunicaciones, tanto en las operaciones de intercambio con otras Administraciones como en las consultas o transacciones que pueda efectuar el propio Ayuntamiento por vía telemática.

2.º Los servicios de salvaguarda que se proporcionarán serán los siguientes:

- Gestión de un sistema de control de accesos a los medios y soportes de información.
- Previsión contra la divulgación no autorizada de información.
- Protección de la integridad de la información almacenada en el sistema.
- Garantía de la disponibilidad de la información, mediante la adopción de medidas de seguridad física de las instalaciones y los equipos y, en su caso, el establecimiento de un servicio de atención a los usuarios autorizados por el Ayuntamiento.

oportunas (claves de acceso, encriptación y certificación), será posible la descentralización de operaciones a que se refiere este apartado.

¹³ La configuración de estas medidas nos pareció de suma importancia. Sucede, sin embargo, que todavía no se ha promulgado el Reglamento que, en desarrollo de la LORTAD, ha de dictarse sobre las medidas de seguridad que han de dotarse los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal. La Agencia de Protección de Datos da noticia de la existencia de un Borrador que, elaborado por un grupo de trabajo constituido en su seno, se ha remitido al Ministerio de Justicia (AGENCIA, MEMORIA, 1996: 239-244). Entre tanto se promulga el Reglamento y como ya se ha anticipado, las medidas de seguridad propuestas por la Diputación le parecieron adecuadas a la Agencia. De otro lado, la eventualidad de esa futura norma y «la cambiante tecnología que viene sistemáticamente produciéndose en el desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones» (AGENCIA, MEMORIA, 1996: 241), explican algunos redactados del Convenio-tipo (por ejemplo, el que se cita en el apartado 8.º, n.º 2). Para la configuración de las medidas de seguridad en la Directiva 95/46/CE, véase su art. 17 y el comentario de HEREDERO (1997: 161-165).

- Adopción de las medidas de concienciación del personal que utilice los sistemas informáticos del Padrón.

5.º En cuanto a la *utilización de los datos no personalizados del Padrón de habitantes con finalidades estadísticas*.

Se dispone que, previo el cumplimiento de las medidas de seguridad que exijan las normas legales sobre el secreto estadístico, la Diputación de Barcelona podrá hacer explotaciones con finalidades estadísticas de los datos no personalizados del Padrón de habitantes del municipio.

6.º En cuanto a la *incidencia de la legislación sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal*. El Convenio-tipo prevé lo siguiente:

1. Atendida la titularidad municipal del Padrón de habitantes, corresponderá al Ayuntamiento que encomienda el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre (de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal-LORTAD) y en el resto de normas concordantes.

El ejercicio de estas competencias y el cumplimiento de las obligaciones se entienden sin perjuicio de la adhesión a las medidas de coordinación voluntaria que, propuestas por la Diputación, fueran aceptadas por el Ayuntamiento que encomienda ¹⁴.

2. Atendidos la naturaleza y el objeto de la encomienda de gestión, las transferencias de datos personales del Padrón que la Diputación efectúe al INE no se considerarán en ningún caso cesión de datos a los efectos del artículo 19 de la LORTAD y demás normas concordantes, sino actuaciones materiales, técnicas o de servicios que se realizan por cuenta del Ayuntamiento que encomienda.

3. Excepto el supuesto previsto en el número anterior, la Diputación no transferirá ni cederá datos personales del Padrón de habitantes, sino por cuenta y a solicitud del Ayuntamiento que encomienda, y de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 16.3 de la L. 7/1985 (según la redacción dada por la L. 4/1996, de 10 de enero).

¹⁴ Un ejemplo de esas medidas de coordinación voluntaria es el que se ha explicado en las notas 7 y 8.

Las cesiones derivadas de las solicitudes formuladas al amparo de esta norma requerirán siempre la resolución previa que lo autorice, adoptada por el órgano competente del Ayuntamiento que encomienda ¹⁵.

7.º En cuanto a las *obligaciones del Ayuntamiento que encomienda*. Básicamente son dos:

1.ª El Ayuntamiento que encomienda se obliga a adoptar todos los actos administrativos y llevar a cabo las actuaciones que sean necesarias para que la Diputación pueda realizar el conjunto de actividades en que consiste la encomienda de gestión.

2.ª Asimismo, el Ayuntamiento que encomienda se compromete a seguir los protocolos de actuación que se establezcan por la Diputación en aplicación de la normativa o como consecuencia de los sistemas informáticos utilizados.

8.º En cuanto a la *vigencia del Convenio*. Se prevé lo siguiente:

1. Sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado relativo a la extinción, este Convenio se prevé de vigencia indefinida.

2. No se entenderán modificaciones del régimen previsto en este Convenio las actuaciones que, diferentes de las previstas, tengan que llevar a cabo la Diputación o el Ayuntamiento que encomienda en cumplimiento de la normativa aplicable, salvo en el caso en que las alteraciones fueran tan sustanciales que exigieran la formalización de un nuevo Convenio (Véase nota 13, final).

9.º En cuanto a la *extinción de Convenio*, se dispone que:

1. El Ayuntamiento que encomienda podrá dejar sin efecto la gestión informatizada del Padrón de habitantes encomendada a la Diputación.

El cese de la encomienda requerirá la adopción de la correspondiente resolución por el órgano competente del Ayuntamiento y producirá efectos en el plazo que se disponga, que no será inferior a un mes, contado desde la notificación de aquella resolución.

2. En el caso de que el Ayuntamiento no diera cumplimiento a las obligaciones que le corresponden y ello determinase la imposibilidad de que la

¹⁵ Las previsiones de este apartado 6.º intentan conciliar las actuaciones por cuenta y al servicio de los ayuntamientos, de un lado, y las garantías jurídicas que exigen los artículos citados, por otro.

Diputación pueda llevar a cabo la gestión informatizada del Padrón de habitantes del municipio, el Pleno de la Diputación de Barcelona podrá denunciar el Convenio formalizado con el Ayuntamiento que encomienda.

La denuncia del Convenio producirá efectos en el plazo que se acuerde, que no será inferior a tres meses, contados desde el día siguiente al de la notificación del acuerdo.

10.º En cuanto a la *declaración de fichero automatizado* (véanse notas 6, final, 7 y 8), que presenta la siguiente estructura:

DENOMINACIÓN: Padrón de habitantes correspondiente al municipio que encomienda la AGIPH a la Diputación de Barcelona.

- a) Finalidad: gestión informatizada del Padrón de habitantes.
- b) Personas o colectivos: vecinos del municipio.
- c) Procedimiento de recogida: datos facilitados por los interesados o comunicados por las Administraciones competentes.
- d) Estructura y descripción de tipos de datos: datos personales fijados por la legislación.
- e) Cesiones: las previstas en la legislación.
- f) Órgano responsable del archivo y del ejercicio de los derechos: Alcalde del municipio.

2.4. *La AGIPH en el marco de la cooperación local*

Lo que pueda tener de innovadora esta actuación de la AGIPH es en rigor la aplicación de la encomienda de gestión y su formalización mediante convenio. Pues es lo cierto que la cooperación a los ayuntamientos en la materia del Padrón de habitantes ya venía prestándola la Diputación de Barcelona. En base a estos antecedentes, son usuarios directos de la AGIPH un centenar de ayuntamientos de la provincia, a los que es más que probable que se añadan otros dieciocho, cuyos padrones no están informatizados. Todo ello nos sitúa ya hoy ante la realidad que la Diputación de Barcelona gestionará, con medios informáticos, los padrones de habitantes de un número de municipios que se mueve en torno al 38% de los de la provincia (cuyo total es de 310).

Con todo y como quiera que el del Padrón es un sistema de gestión continua es de prever que la colaboración entre administraciones locales en esta materia se intensifique, bien sea por nuevas encomiendas de la AGIPH acordadas por los ayuntamientos a favor de la Diputación de Barcelona, bien bajo *otras modalidades de cooperación*. El catálogo de éstas, aunque no especificado al detalle, vendría integrado por un conjunto de prestaciones susceptibles de ser configuradas por el efecto combinado de dos factores: de un lado, las diferentes y crecientes posibilidades que ofrecen los sistemas de la información; de otro, el conjunto heterogéneo de operaciones y trabajos que caracterizan el sistema de gestión padronal (comunicaciones telemáticas con el INE y, en su caso, con el resto de instituciones implicadas, explotaciones de los padrones, etc.). En función de todo ello se abre todo un abanico de posibilidades de cooperación administrativa, que será una realidad, naturalmente, en la medida en que los órganos de gobierno de las diferentes entidades así lo decidan y acuerden. En cualquier caso, desde nuestra perspectiva se trataría de hacer realidad eso que el Profesor NIETO ha denominado «coordinación cooperativa, puesto que la Diputación coopera y al tiempo coordina» (NIETO, 1991: 148).

Desde una perspectiva más general hay que resaltar la *funcionalidad* de la *encomienda de gestión* como fórmula de colaboración entre administraciones públicas. De un lado, tiene la ventaja de ser más fácilmente aceptada por las administraciones en la medida que elude las dificultades que, inevitablemente, lleva aparejadas cualquier propuesta de alteración de las competencias atribuidas legalmente. De otro, la virtualidad de la encomienda de gestión radica, cabalmente, en encarar el problema en su raíz: la realización de las actividades materiales, técnicas o de servicios que para su buen fin requieren cualesquiera decisiones públicas. Con la encomienda de gestión se produce, así, un *reparto de papeles* entre las Administraciones implicadas que acostumbra a ser muy fructífero (MALARET, 1993: 14).

V. RECAPITULACIÓN

A lo largo de las páginas anteriores se han descrito los trazos principales del sistema de gestión padronal. Sistema novedoso tanto por su reciente reformulación jurídica, como por suponer un avance en la tarea de modernización administrativa. En este desafío el papel que se otorga a los sistemas de la información es muy relevante. Su adecuada implementación, por otro lado, puede aportar una mayor dosis de legitimación a los gobiernos locales en la medida que haga más eficiente su actuación (CANALES, 1996: 454).

A los gestores de esos sistemas y a los responsables de las instituciones implicadas compete responder adecuadamente a ese reto. Los avances que se co-

sechan, sin embargo, plantean problemas nuevos. En este apartado cobra especial importancia la necesidad de clarificar los límites, jurídicos y técnicos, entre las exigencias de la eficiencia administrativa y la optimización de los recursos, de un lado, y las derivadas del respeto y garantía de los derechos fundamentales (en particular, el de la intimidad), del otro. Y todo ello teniendo presente que el objetivo último de esa modernización administrativa no es otro que constituir un instrumento de servicio a la democracia y a la ciudadanía, integrada por «miembros adultos de democracias adultas que merecen ser tratados como tales» (OCDE, 1987: 246).

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y revistas

AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Memoria 1996*. Ed. Agencia de Protección de Datos. Madrid, 1997.

ALBERTÍ I ROVIRA, Enoch, «La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones». En el libro colectivo dirigido por Tomás Font, *Informe sobre el Gobierno Local*. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas/Fundació Pi i Sunyer. Madrid, 1992.

CANALES ALIENDE, José Manuel, «Gobierno local y democracia». Artículo publicado en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 270 (abril-junio 1996). Ed. Ministerio de Administraciones Públicas (INAP). Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Las encomiendas de gestión», en el libro colectivo dirigido por Eliseo Aja, *Informe Comunidades Autónomas 1995*. Vol. 1. Ed. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 1996.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Ed. Civitas. 2.ª edición. Madrid, 1994.

HEREDERO HIGUERAS, Manuel, *La Ley Orgánica 5/1992, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal. Comentario y Textos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1996.

HEREDERO HIGUERAS, Manuel, *La Directiva Comunitaria de Protección de los Datos de Carácter Personal (95/46/CE)*. Ed. Aranzadi. Madrid, 1997.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *El derecho a la autodeterminación informativa*. Temas Clave. Ed. Tecnos. Madrid, 1990.

MALARET GARCÍA, Elisenda, *Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*. Ed. Civitas. Madrid, 1993.

MARÍN RIAÑO, Fernando, «El padrón municipal y el censo de población», en el libro coordinado por Muñoz Machado, Santiago: *Tratado de Derecho municipal*. Vol. I. Ed. Civitas. Madrid, 1988.

MORELL OCAÑA, Luis, *El Régimen Local Español*. Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1988.

NIETO GARCÍA, Alejandro, «Cooperación y asistencia», en el libro colectivo dirigido por Rafael Gómez-Ferrer, *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas/Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.

OCDE, *La Administración al servicio del Público*. 1987. En castellano, edición del Ministerio de Administraciones Públicas. 3.^a edición. Madrid, 1996.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas». En el libro colectivo dirigido por Rafael Gómez-Ferrer, *La provincia en el sistema constitucional*. Ed. Civitas/Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, «Intimidad y protección de datos personales: del *habeas corpus* al *habeas data*», en el libro colectivo *Estudios sobre el derecho a la intimidad*. Ed. Tecnos. Madrid, 1992.

TORRES COBAS, Ferrán, «La transmissió individualitzada de dades personals del Padró municipal d'habitants a altres administracions públiques». Artículo publicado en la Revista *Quaderns de dret local*, n.º 9 (enero-marzo 1995). Ed. Diputació de Barcelona.

RUIZ MIGUEL, Carlos, *La configuración constitucional del derecho a la intimidad*. Ed. Tecnos. Madrid, 1995.

RUEDA, Isabel, «El mapa local y la supramunicipalidad», en el libro colectivo *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona, 1997.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas —MAP—, (INAP) y BOE. Madrid, 1996.

2. Ponencias y conferencias

El 23 de mayo de 1997 se celebró en Madrid una Jornada sobre el Padrón de habitantes organizada por el MAP y la FEMP (Federación Española de Mu-

nicipios y Provincias). El 3 de junio de 1997 se celebró en Barcelona otra Jornada sobre el Padrón, organizada por la Diputación de Barcelona.

En el curso de dichas jornadas diversos gestores y expertos aportaron sus opiniones y conocimientos. Por ello deben destacarse, señalando la Institución que representaban, a los siguientes: INE (Berrio Álvarez- Santullano y Jurado Jiménez); Ayuntamiento de MADRID (Gracia Guillén); Ayuntamiento de BARCELONA (Boleda Rosell); y Diputación de BARCELONA (Miró Sabaté, Murillo Viñuales, Pericàs Torguet, Salazar Canalda, Sánchez Ors y Vallbé Gabarrón).

