



INFORME SECRETARIS, INTERVENTORS I TRESORERS D'ADMINISTRACIÓ LOCAL PER LA INDEPENDÈNCIA.

**ASSUMPTE: POSSIBILITAT DE CESSIÓ DE LES DADES DEL PADRÓ
D'HABITANTS A LA GENERALITAT DE CATALUNYA DAVANT UNA
HIPOTÈTICA CONVOCATÒRIA DE CONSULTA POPULAR.**

1.- ANTECEDENTS

A l'assemblea de SITAL X LA INDEPENDÈNCIA celebrada al claustre del Monestir de Sant Cugat el passat 8 de febrer, es van definir els àmbits d'actuació de la Sectorial, i es van crear tres grups de treball. Un d'ells es va crear per estudiar la possible col·laboració amb el procés de consulta popular, amb els següents objectius:

Efectuar una anàlisi jurídica de totes aquelles qüestions que es plantegen en relació a la consulta, així com un procés de reflexió i de col·laboració en la seva organització.

Les tasques a desenvolupar pel grup són:

- Anàlisi de la possibilitat legal de cessió del padró d'habitants a la Generalitat de Catalunya.
- Organització del procés de consulta.
- Possibilitat de negatives d'alguns ajuntaments a facilitar l'organització necessària per la consulta: Conseqüències jurídiques, vies d'actuació.
- Oferiment de col·laboració en l'organització de la consulta.

2.- NORMATIVA APLICABLE

a.- El padró d'habitants

D'acord amb l'art. 16 de la llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local (LRBRL), el padró municipal és el registre en el qual hi consten els veïns del municipi. Les seves dades són prova de la residència en el municipi i del domicili habitual en el mateix.

Les dades que obligatòriament han de constar en el padró, són:

- Nom i cognoms.
- Sexe
- Domicili habitual
- Nacionalitat
- Lloc i data de naixement



- Número de DNI, excepte estrangers, en relació als quals constarà:
 - o Número de targeta de residència en vigor.
 - o Per ciutadans d'estats membres de la U.E., altres estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu, o Estats amb conveni internacional: número acreditatiu de la identitat o de passaport.
 - o Número d'identificació d'estranger
- Certificat o títol escolar o acadèmic que es posseeixi.
- Altres dades que puguin ser necessàries.

Aquestes dades, d'acord amb l'article 16.3 LRBRL es cediran a d'altres administracions públiques que ho sol·licitin sense el consentiment previ de l'afectat, només quan siguin necessàries per l'exercici de les respectives competències, i només per assumptes en els quals el domicili o la residència siguin dades rellevants. Aquest paràgraf està redactat en sentit imperatiu, per tant, a partir d'una interpretació literal del precepte, s'ha d'entendre que si es donen els supòsits d'aquest article, és obligat, i s'han de cedir les dades:

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

D'acord amb l'art. 17.1 LRBRL, la formació, custòdia, manteniment i revisió del padró municipal, correspon a l'Ajuntament.

D'acord amb l'art. 53.2 del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals, aprovat per RD 1690/1986 (RPDTEL), les dades del padró són confidencials i l'accés a les mateixes es regirà per la Llei Orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD)

L'article 11 de la LOPD regula la comunicació de les dades de caràcter personal. Segons aquest no és necessari el consentiment del titular per a la comunicació de la dada a un tercer, entre d'altres, quan estigui autoritzada per una llei.

L'art. 21 LOPD regula la comunicació de dades entre administracions públiques, en relació a les quals no és necessari el consentiment de l'afectat:

Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.



D'aquest precepte se n'ha d'interpretar el fet que només es puguin cedir per a l'exercici de les mateixes competències, o que versin sobre les mateixes matèries. Aquest és un concepte que admet una molt àmplia interpretació, per a la qual, a més, s'ha de tenir en compte la previsió de l'art. 16.3 L 7/1985, que incorpora l'autorització legal de cessió de dades, complint així amb els requisits de l'art. 11 LOPD per a la seva comunicació a d'altres administracions (el tercer paràgraf de l'art. 16 LRBRL es va redactar per l'apartat 3 de l'art. 3 de la L.O. 14/2003, de 20 de novembre, de reforma de la L.O. 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social).

El TSJC ha tingut ocasió d'estudiar aquesta disposició en la seva Sentència 994/2006, de 19 de desembre (RJCA\2007\424), en la que analitzava la negativa d'un ajuntament a cedir les seves dades per a finalitats policíiques. La Sentència anul·la l'acord de l'Ajuntament de Girona que entre d'altres coses havia resolt:

TERCER.- En l'exercici de la autonomia municipal i sense perjudici de la col·laboració amb les decisions judicials, evitar la utilització de les dades del padró municipal amb finalitats policíiques.

Es reproduïxen els seus Fonaments de Dret TERCER I QUART (les negretes incorporades per nosaltres):

TERCERO

La respuesta a la cuestión controvertida, esto es, si resulta o no conforme a derecho un acuerdo como el adoptado por el Ayuntamiento de Girona, debe ser examinada desde una doble perspectiva; la primera, si existe un deber de colaboración por parte de la Administración municipal de facilitar los datos del padrón; la segunda, de ser así, los posibles límites de esa cesión.

El tratamiento de los datos contenidos en el Padrón Municipal y su régimen jurídico viene recogido en los artículos 15 y siguientes de la Ley de Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, constituyendo el conjunto de personas inscritas en el mismo la población del municipio, que son los vecinos, condición que se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

Al ser el Padrón un fichero de titularidad pública, debe partirse del principio de limitación de la finalidad en las cesiones entre Administraciones Públicas consagrado por el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter General, al exigir que si los datos son cedidos a otras Administraciones Públicas sirvan sólo para el ejercicio de competencias iguales o que versen sobre materias semejantes, con la única excepción, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 2000, de que el cambio de finalidad esté fundado en una de las causas contenidas en el artículo 11 de la propia Ley, pudiendo ser sustituida la necesidad del consentimiento para el cambio de finalidad por una previsión realizada en una disposición con rango de Ley (artículo 11.2 a).

Puede decirse, que ya se tenga en cuenta el texto primitivo del artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como la nueva redacción operada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es lícita la comunicación de datos del Padrón sin consentimiento del interesado, cuando la misma se encuentre fundada en alguno de



los supuestos previstos en el citado artículo 11.2, entre los cuales, el artículo 11.2 a) establece la pertinencia de la cesión cuando esté autorizada en una Ley, como es el caso contemplado en el artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, que en la redacción actual expresamente prevé que los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

Con carácter general, se trata de una exigencia implícita en la necesidad de que las Administraciones actúen de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (artículo 103.1 Constitución), que se concreta en innumerables leyes, de las que aquí interesa citar las de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), la de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), y la Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril). Así, la primera de ellas se encarga de proclamar que las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional debiendo facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, pudiendo las Administraciones Públicas solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud (artículo 4.1 c).

La Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña se pronuncian en el mismo sentido estableciendo que para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán facilitarse en sus relaciones recíprocas la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por ésta de sus cometidos (artículos 55 c), así como que para la coordinación y la eficacia administrativa, la Administración de la Generalidad y los Entes Locales de Cataluña adecuarán su actuación al principio de información recíproca, principalmente cuando la actividad desarrollada pueda tener una especial incidencia sobre el ámbito competencial de otras Administraciones (artículo 144 b).

En relación con lo que se acaba de señalar, y en cuanto concierne al asunto examinado, la Disposición Adicional Séptima de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, prevé un acceso específico a los datos del Padrón Municipal, que viene delimitada por la naturaleza del cesionario (la Dirección General de la Policía), la finalidad que justifica el acceso (el ejercicio por la misma de las competencias específicamente atribuidas por la legislación sobre extranjería), y el alcance de los datos que podrán ser objeto de cesión (exclusivamente los referidos a la inscripción de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales), adoptando como cautela, a fin de asegurar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, que los accesos se realicen con las máximas medidas de seguridad, para lo cual quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados.

CUARTO



El punto tercero de la moción aprobada por el Consistorio demandado, ciertamente, no expresa una frontal negativa a ceder los datos del padrón municipal a otras Administraciones Públicas en general, y al Ministerio del Interior en particular, sino que fija una futura pauta de actuación municipal contraria a facilitar los datos obrantes en el citado registro administrativo cuando la cesión tenga "fines policíacos", en implícita referencia a la modificación legislativa que a la Dirección General de la Policía a acceder a los datos de Padrón a los efectos del ejercicio de sus competencias en materia de control de extranjeros.

Estuviera o no vigente la DA 7ª LBRL en el momento de la aprobación de la moción, el punto tercero de la misma, como ya hemos adelantado, legitima a los órganos municipales de Girona a no ceder los datos obrantes en el Padrón cuando se considere que se interesan para fines policíacos, in genere, sin que se expresen los supuestos que se integran en esta regla de actuación excepcional de la norma prevista en el artículo 16.3 LBRL, y sin mencionar si se debe tener o no en cuenta si la solicitud tiene como fin el legítimo ejercicio de las competencias conferidas a otros entes administrativos.

Si el Ayuntamiento de Girona estimaba que la modificación de la Ley de Extranjería atentaba a su autonomía local y vulneraba derechos fundamentales, una vez publicada ésta, podía acudir ante el Tribunal Constitucional y plantear un conflicto en defensa de la autonomía local, previsto en los artículos 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, pero en ningún caso estaba legitimado para aprobar una moción que permitía y amparaba actuaciones futuras en incumplimiento del deber de ceder los datos del Padrón a otras Administraciones Públicas cuando lo solicitaban para el ejercicio de sus competencias, ya que ello implicaba, en el momento de su aprobación, una vulneración del artículo 16.3 LBRL, y desde la entrada en vigor de la LO 14/2003, una infracción de la DA 7ª de la misma Ley, quebrantando el principio de legalidad y el sometimiento a la Ley y al Derecho que los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española imponen a todos los Entes Públicos.

Cabe concluir, por consiguiente, que el acuerdo impugnado, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Girona el 7 de octubre de 2003, es contrario al ordenamiento jurídico, al no tener cobertura jurídica, y, por el contrario, ser exigible una colaboración en la cesión de datos del Padrón Municipal en los términos examinados, la cual viene avalada por una norma con rango de Ley.

Les conclusions que ens aporta aquesta sentència són clares: Si es dona el supòsit de l'art. 16.3 LRBL, la cessió de dades és obligatòria, i qualsevol resolució contrària, nul·la.

Però més enllà de l'autorització legal redactada en sentit imperatiu, també podem analitzar si aquesta cessió de dades és de les permeses a l'art. 21.1 LOPD, per tractar-se de les mateixes competències o que versin sobre les mateixes matèries. O sigui, o competències iguals, o matèries iguals.

La interpretació d'aquests conceptes no és clara. Primer perquè està redactat en negatiu (no serán comunicados competencias diferentes ... materias distintas...). La interpretació a sentit contrari ens ha de portar a afirmar que sí que es comunicaran quan es tracti de les mateixes competències o matèries. En aquests supòsits es podran cedir



sense autorització de l'interessat. Confirma aquesta interpretació l'art. 10.4.c del Reglament de desenvolupament de la LOPD, aprovat per Real Decret 1720/2007, que ja concreta que es podran cedir les dades a d'altres administracions, entre d'altres, quan la comunicació es realitzi per a l'exercici de competències idèntiques o que tractin sobre les mateixes matèries.

Per interpretar aquest conceptes hem d'analitzar com ho ha fet la doctrina especialitzada en l'àmbit de la normativa de protecció de dades.

En un estudi efectuar per Agustí Cerrillo Martínez, professor agregat de Dret Administratiu i Director dels Estudis de Dret i Ciència Política de la Universitat Oberta de Catalunya¹, manifesta que el punt de partida de la seva interpretació, seguint a FERNANDEZ SALMERON, és que s'ha de reconèixer que l'intercanvi de dades personals entre administracions que possibilita aquest article són àmplies.²

Guichot Reina³ afirma que una correcta interpretació seria possibilitar la cessió de dades entre administracions quan exerceixin les mateixes competències o funcions sobre les mateixes matèries o competències diverses sobre les mateixes matèries. Conclou que la comunicació serà possible si es manté una identitat de finalitats.

En aquest sentit es pronuncia el TS, en STS de 15 d'abril de 2002 (RJ 2002, 4689), citada per Cerrillo Martínez, segons la qual:

“ ... la cesión o comunicación de los datos entre administraciones públicas, mientras se lleve a cabo, precisa y únicamente, para alcanzar el fin o uno de los fines a los que obedece la creación misma del fichero y la propia recogida de aquéllos, y no, por tanto, para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, queda ya amparada por el consentimiento inicialmente prestado por el titular de los datos para su recogida y tratamiento. Es decir, en tal caso, huelga la necesidad de un nuevo consentimiento cuyo objeto específico sea aquella cesión o comunicación”.

A partir d'aquí ja podem extreure les primeres conclusions. Si el padró d'habitants, se cedeix a l'Institut Nacional d'Estadística per formar-ne el cens electoral, no és difícil concloure que aquesta és una de les seves finalitats. Per tant la seva cessió a una altra administració en sentit idèntic, entraria dintre de l'àmbit de les finalitats de la recollida de dades pel padró d'habitants.

Per tant, per poder cedir les dades del Padró a la Generalitat sense el consentiment exprés de l'afectat, s'ha de donar algun dels següents supòsits:

¹ Agustí Cerrillo i Martínez. “*Ficheros de titularidad pública: comunicación de datos entre administraciones públicas (1ª parte)*.” BIB 2010\7261 (westlaw).

² FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *La protección de los datos personales en las administraciones públicas*, Civitas-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, p. 238.

³ GUICHOT REINA, E., *Datos personales y Administración pública*, Thomson-Civitas-Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2005, pp. 251-252



- Si són necessàries per l'exercici de competències de la Generalitat, i el domicili o residència són dades rellevants
- Si ho preveu la norma de creació del fitxer.
- Si ho autoritza una llei.

b.- Competències de la Generalitat

D'acord amb l'art. 122 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, correspon a la Generalitat *la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre element de consulta popular, salvant el que disposa l'art. 149.1.32 de la Constitució.* Aquest preveu que és l'Estat qui té la competència exclusiva per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum.

La llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, regula el règim jurídic, el procediment, l'acompliment i la convocatòria de les consultes populars per via de referèndum en l'àmbit de Catalunya. Per aquestes, d'acord amb l'art. 13 de la Llei, i en el mateix sentit de l'art. 149.1.32 de la Constitució, es requereix l'autorització del Govern de l'Estat.

En conseqüència, és clara la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de consultes populars, i per tant, d'acord amb l'art. 16.3 LRBRL, té cobertura jurídica la cessió de les dades del padró d'habitants

Tampoc no hi cap dubte en considerar que el domicili o la residència dels habitants d'un municipi és una dada rellevant en la formació d'un cens electoral.

c.- Autorització per part d'una llei

L'autorització per part d'una llei a la cessió de dades la trobem de forma explícita a l'art. 16.3 LRBRL ja analitzat, al regular la obligatorietat de cedir les dades del padró d'habitants a d'altres administracions públiques sense el consentiment previ de l'afectat, quan ho sigui per assumptes de la seva competència, en els quals el domicili o la residència siguin dades rellevants.

d.- Fitxers i registres de població de les Administracions Públiques. El Registre de Població de Catalunya

Més enllà de la possibilitat de cessió de les dades del padró dels Ajuntaments a la Generalitat en el cas que ho sol·liciti, la LOPD també regula els fitxers i registre de població de les Administracions Públiques. Més en concret, ho regula a la seva Disposició Addicional Segona:



Disposición adicional segunda Ficheros y Registro de Población de las Administraciones públicas.

1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

2. Los ficheros o registros de población tendrán como 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.

En conseqüència, més enllà de la possibilitat de cessió de dades per part de l'Ajuntament, és el mateix INE qui les ha de cedir quan es tracta de les següents dades:

- Nom i cognoms.
- Domicili
- Sexe.
- Data de naixement.

La finalitat de la cessió ha de ser la creació de fitxers i registres de població per comunicar-se amb els residents a Catalunya (en aquest cas) respecte a les relacions jurídica administratives que es puguin derivar de les competències de la Generalitat de Catalunya. Les competències de la Generalitat ja les hem analitzat en l'apartat "b" d'aquests fonaments jurídics, amb la conclusió de la plena competència en matèria de consultes populars.

Als articles 47 i següents de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, es regula el "Registre de Població de Catalunya". En aquest registre hi figuren les dades actualitzades de caràcter obligatori dels veïns inscrits en els padrons municipals de tots els ajuntaments de Catalunya.

L'article 48 especifica:

Els òrgans de la Generalitat de Catalunya poden utilitzar les dades del Registre de Població de Catalunya només si els cal per a l'exercici de llurs competències, i exclusivament per a afers en els quals la residència o el domicili siguin dades rellevants.

Ja hem analitzat l'àmbit competencial i la rellevància de la residència i domicili. Per tant la conclusió és evident: la Generalitat de Catalunya pot utilitzar les dades del Registre de Població si ho considera necessari per a la creació d'un cos electoral, sense necessitat d'haver de demanar els padrons d'habitants als Ajuntaments.



Tot i això, l'article 52 de la llei preveu que els Ajuntaments han de remetre a l'Institut d'Estadística de Catalunya, periòdicament i en suport informàtic, la informació del Padró Municipal d'Habitants. Aquest article reforça, si encara existia algun dubte, l'habilitació legal de la cessió de les dades dels padrons d'habitants a la Generalitat de Catalunya.

3.- INFORME

Per tot el que s'ha argumentat, la única conclusió possible és que s'han de cedir les dades del padró d'habitants a la Generalitat de Catalunya en el cas que ho sol·liciti davant una hipotètica consulta popular per via de referèndum, ja que ho legitima l'article 16.3 LRBRL, pel fet de tenir la Generalitat la competència en matèria de consultes populars.

La Generalitat de Catalunya també pot sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística les dades referents a nom i cognoms, domicili, sexe i data de naixement, per a la creació de fitxers i registres de població, o utilitzar el Registre de Població de Catalunya per formar el cens electoral propi.

Ara bé, aquesta conclusió ho és sense perjudici que el padró d'habitants no equival a cens electoral. En tot cas és un element fonamental per formar-lo. La Disposició Addicional 2a. de la Llei 40/2010, de consultes populars per via de referèndum preveu l'aplicació subsidiària de la normativa electoral en tot allò no previst a la Llei. La llei no regula la formació del cens electoral més enllà de l'article 4, referent al cos electoral, afirmant que tenen dret participar els que tenen dret a vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o en les municipals, depenent de l'àmbit. I aquest dret a vot depèn del cens electoral, regulat a la L.O. 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral. L'òrgan encarregat del cens electoral, d'acord amb l'art. 29 és l'Oficina del Cens Electoral, enquadrada a l'Institut nacional d'Estadística. Per tant, mentre no es modifiqui la normativa, l'únic cos electoral jurídicament correcte a utilitzar en una consulta popular per via de referèndum, és el cens electoral.

Com a conclusió final també podríem afirmar que la possibilitat de cessió del padró a la Generalitat de Catalunya és un debat innecessari, amb més càrrega política que no jurídica, ja que les dades necessàries per formar un hipotètic cens electoral català, ja les té la Generalitat de Catalunya a través de l'institut d'Estadística de Catalunya.

Catalunya, 24 de febrer de 2014

SITAL X LA INDEPENDÈNCIA