

**Audiencia Nacional. Sentencia de 06-04-2006. Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera. Utilización de datos del padrón para finalidades incompatibles**

La AN desestima el recurso

Madrid, a seis de abril de dos mil seis.

La Sala constituida por los Magistrados relacionados al margen ha visto recurso contencioso-administrativo número 389/2004, interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE (.....), frente a la resolución de la Agencia de Protección de Datos de 26 de abril de 2004, que acuerda: requerir a dicho Ayuntamiento para que adopte las medidas de orden interno que impidan que en el futuro pueda producirse una nueva infracción del Art. 4.2 LOPD. Ha sido parte demandada de las presentes actuaciones la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la entidad recurrente se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado el 6 de julio de 2004, acordándose por providencia de 1 de septiembre siguiente su tramitación de conformidad con las normas establecidas en la Ley 29/98, y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno tal Ayuntamiento actor formalizó la demanda mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2004, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia en la que se estimara el recurso, revocando y dejando sin efecto la resolución impugnada.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó la demanda mediante escrito presentado el 21 de enero de 2005, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando se dictara sentencia en la que se desestimara el recurso y se confirmara la resolución administrativa impugnada por ser conforme a Derecho, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba mediante Auto de 3 de febrero de 2005, se practicó la documental propuesta y admitida, con el resultado que figura en las actuaciones. No considerándose necesaria la celebración de vista pública, y tampoco el trámite de conclusiones, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo de este recurso el día 5 de abril de 2006, fecha en la que tuvo lugar la deliberación y votación, habiendo sido ponente la Ilma.

Magistrada D<sup>a</sup> ....., quien expresa el parecer de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo por el la Resolución de la Agencia de Protección de Datos de 26 de abril de 2004 que acuerda:

1. Declarar que el Ayuntamiento de (.....) ha infringido lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1 999, de Protección de Datos de Carácter Personal, lo que supone una infracción tipificada como grave en el artículo 44.3.d) de la citada norma.
2. Requerir al Ayuntamiento de (.....) para que adopte las medidas de orden interno que impidan que en el futuro pueda producirse una nueva infracción del artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, con indicación de que si el requerimiento fuera desatendido, la Agencia Española de Protección de Datos podrá inmovilizar el fichero.
3. Comunicar la presente resolución al Defensor del Pueblo de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 de la Ley Orgánica 15/1 999.

Como hechos probados en la resolución combatida, se declaran los siguientes:

*PRIMERO. El Ayuntamiento de (.....) es el responsable del fichero Padrón de Habitantes del Municipio inscrito en el Registro General de Protección de Datos.*

*SEGUNDO. A comienzos del verano de 2002 el citado Ayuntamiento se dirigió por escrito a los 8.500 jóvenes empadronados en (.....) con edades comprendidas entre los 18 y 25, años para informarles del programa de actividades confeccionado por esa Area para el periodo estival “Conquista la ciudad este verano”.*

*TERCERO. Junto con el escrito informativo firmado por el “Cargo 1” se incluyó en el sobre otro escrito de “ENTIDAD A”, en cuyo pie figura el nombre de D. L.R.N., “Cargo 2” y en el que se presentan las actividades y servicios desarrollados por esta sociedad y por “ENTIDAD B”, y se invita a los jóvenes a visitar las páginas web [www.”ENTIDAD A”.es](http://www.ENTIDAD A.es) y [www.”ENTIDAD B”.com](http://www.ENTIDAD B.com).*

*CUARTO. El escrito se envió como consecuencia del Convenio al que llegó el Ayuntamiento con los responsables de “ENTIDAD A” en virtud del cual esta compañía obsequió al Municipio con equipamiento informático consistente en 4 ordenadores personales y un servidor con conexión a Internet a través de “ENTIDAD B” SL, los cuales se instalaron en la Casa de la Juventud para ser utilizados gratuitamente por los jóvenes. A cambio de este obsequio, el Ayuntamiento se comprometió a promocionar públicamente los servicios de comunicaciones ofrecidos por estas compañías.*

SEGUNDO. La parte actora sustenta su pretensión impugnatoria de su demanda, en

síntesis, en las siguientes consideraciones:

Junto al anuncio o comunicación del nuevo programa de actividades promovido por el Área de Juventud del Ayuntamiento, se daba a conocer la creación de un servicio público promovido por dicha Área en colaboración con la empresa “ENTIDAD A”, dirigido a todos los jóvenes de (.....), a fin de que los mismos pudieran hacer uso de los medios que dicha empresa ponía a disposición del Ayuntamiento de forma gratuita pero sin que en ningún momento la Administración actora haya suministrador facilitado, o puesto a disposición de ninguna entidad o tercero los datos personales de los jóvenes.

El debate gravita en torno a si los datos del Padrón Municipal pueden destinarse a un uso o servicio público con finalidad más amplia que la originalmente prevista en los Art. 15 y 16 de la LBRL, ya que según se desprende del fundamento jurídico VII de la resolución impugnada, no se trata de un incumplimiento manifiesto y objetivo de un mandato legal, sino de una interpretación subjetiva.

El Ayuntamiento inscribió el Padrón Municipal en el Registro Público de la Agencia de Protección de Datos y especificó en dicho trámite las finalidades concretas a las que se destinaría dicho fichero, entre ellas “actuaciones de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con fines administrativos, otros servicios públicos, función estadística pública, padrón de habitantes, gestión de estadísticas internas ... por lo que tal entidad local actora trató y utilizó los datos del Padrón conforme a las finalidades objetivas establecidas en el formulario de inscripción, entre las que se encontraban “otros servicios sociales”.

Se cita el Art. 16.3 LOPD, el Art. 6.2 de la misma ( no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias) así como la doctrina de la sentencia del TSJ de Madrid de 13 de junio de 2001 (Rec. 1101/1998).

En el presente caso, se concluye, la finalidad de dicha utilización de datos ha sido la persecución de un fin público, cual es la promoción o fomento de actividades informáticas en beneficio a los jóvenes fuengiroleños, sin que se haya obtenido ni lucro ni beneficio alguno para el Ayuntamiento.

TERCERO. Se ha de resolver en la presente litis, por tanto, si el Ayuntamiento de (.....), al adjuntar la carta de la empresa “ENTIDAD A” con la del “Cargo 1” del Área de Juventud de dicha corporación (en la que se informa del nuevo programa de actividades para jóvenes para el verano), utilizando para dicho envío los datos del Padrón Municipal (nombre apellidos y dirección de los 8500 jóvenes de (.....)) trata o no dichos datos personales con fines distintos a los que motivaron su recogida.

La referida Carta de “ENTIDAD A” que se adjunta como documento no 2 de la demanda se expresa en los siguientes términos:

En primer lugar, y en nombre de “ENTIDAD A”, comienza dando las gracias “por confiar en nosotros”. Añade que a través de sus filiales intentan hacer la vida a los

fuengiroleños un poco más fácil. Que “estamos en deuda con vosotros” por convertirnos en una de las primeras empresas de telecomunicaciones de España. Y concluye en sus dos últimos párrafos que:

“Nos gustaría que os conectaseis a través de vuestros propios ordenadores o a través de la sala de Internet del Área de la Juventud del Ayuntamiento, a nuestras páginas [www."ENTIDAD A".es](http://www.) y [www."ENTIDAD B".com](http://www.) en las cuales encontrareis información, cultura y programas. Podréis, asimismo conectaros al acceso gratuito a Internet y conocer los servicios que nuestras dos compañías os proponen” y que “Te agradezco de antemano tu visita y espero tener la oportunidad de volver a ponerme en contacto contigo en alguna otra iniciativa de nuestro Ayuntamiento”

Carta firmada por el “Cargo 2” “ENTIDAD A”.

Pues bien, el exámen de la controversia planteada exige analizar la naturaleza jurídica del Padrón Municipal y a tal fin poner de manifiesto lo siguiente: el régimen jurídico del Padrón Municipal viene recogido en los artículos 15 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, normativa reguladora del fichero «Padrón Municipal», en cuyo cumplimiento los Municipios deben organizar y mantener el fichero previsto legalmente.

El mismo se concibe como un registro administrativo donde coristan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos (artículo 16.1 de la Ley 7/85, modificada por la Ley 4/96).

Por otra parte, los datos que se inscriben en el Padrón municipal se concretan en el Artículo 16.2 de dicha Ley (entre ellos nombre y apellidos, sexo, domicilio, lugar y fecha de nacimiento, DNI, título académico).

El apartado 3 artículo 16 de la misma Ley 711985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, se permite la cesión de los datos del Padrón Municipal a otras Administraciones Públicas que lo soliciten, sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. Así como para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989 de 9 de mayo, y en las Leyes de Estadística de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Por su parte, la Disposición adicional segunda, apartado segundo de la Ley Orgánica 15/1999, indica: «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».

Según resulta de este precepto de la Ley de Protección de Datos, por tanto se conciben

los ficheros o registros de población, entre los que cabe incluir al Padrón Municipal, como elementos de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones Públicas y de los ciudadanos, y su uso vendrá determinado en el cumplimiento de las competencias que por el ordenamiento jurídico le vienen atribuidas.

Conforme a dicha regulación legal, esta misma Sala y Sección en las **sentencias de 2 de febrero de 2001 (Rec. 59911999) y de 9-11-2001 (Rec. 56512000) ha establecido que no puede** acogerse la tesis de que los datos del Padrón Municipal tengan carácter de datos accesibles al público, ya que fuera de los supuestos previstos en el referido artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, los datos del Padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la LO 5/1992, de 29 de octubre (actual LOPD) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Procedimiento Administrativo Común. Precepto que reproduce el artículo 52 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en la redacción dada por el RD. 261 2/1 996, de 20 de diciembre.

Establece concretamente la sentencia de 2 de febrero de 2001(Rec. 599/1999) en su fundamento jurídico quinto que: *Los datos del Padrón son confidenciales, pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados, como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón; y que están sometidos a la Ley 5/1992, con la única excepción contenida en el artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, antes transcrito. En consecuencia, y conforme se infiere del artículo 11.1 de la LO 5/1992, los datos contenidos en el Padrón y que solo podrán ser cedidos para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del afectado”. Siendo necesario precisar que conforme a la Ley 5/1992, toda la obtención de datos resultante de la consulta de un fichero debe considerarse cesión. Las excepciones al principio general del 11.1 vienen establecidas taxativamente en el 11.2.*

*Tampoco es asumible mantener, como hace la actora, que el censo electoral es una fuente accesible al público a efectos del artículo 6.2 de la L.O. 5/1992, y con ello que la sanción es nula. Esta Sala comparte el criterio negativo recogido en numerosas sentencias, ya que el artículo 41.2 de la LO 5/1985 de 19 de junio, de Régimen Electoral General, establece que Queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el censo electoral, a excepción de los que se soliciten por conducto judicial”, amén que la finalidad y destino del censo electoral no es otro que el registro de los electores, siendo su inscripción obligatoria, y la exposición pública de las listas durante ocho días no tiene otro objeto que permitir las rectificaciones oportunas.*

**CUARTO.** Entrando ya a analizar si la utilización por parte del Ayuntamiento de los datos del repetido Padrón Municipal (para adjuntar la carta de “ENTIDAD A” junto con la de su Área de Juventud dirigida a los jóvenes de (.....)) lo fue para finalidades incompatibles o no con aquellas que son propias del repetido Padrón Municipal .

hemos de señalar que tal infracción imputada a la entidad recurrente se contiene en el Artículo 4.2 de tal LOPD, que declara que: *“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”*<sup>i</sup>

Esta Sala ya ha reiterado también en ocasiones anteriores que el cambio de término del Art. 4.2 de “distinto” (que figuraba en la LORTAD) por “incompatible” que figura en la vigente Ley, no significa que el titular del fichero o del tratamiento pueda usar los datos a su antojo y conveniencia para finalidades distintas de las que motivaron la recogida de tales datos, a pesar de que dichas finalidades no sean contrarias e incompatibles con aquellas para las que los datos fueron recabados.

Así en la sentencia de **11 de febrero de 2004** (Rec. 11912002) que a su vez sigue el criterio de la anterior sentencia de 8 de febrero de 2002 (Rec. 1067/2000) hemos manifestado que:

*En relación con la interpretación de la expresión «finalidades incompatibles» que establece el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, esta Sala no puede compartir el criterio que postula la recurrente, pues aunque el artículo 4.2 de la Ley 1 5/1999, en contraposición con el artículo 4.2 de la Ley 5/1992, ya no se refiere a «finalidades distintas», sino a «finalidades incompatibles», revelando una ampliación de la posibilidad de utilización de los datos, sin embargo la interpretación sistemática del precepto y la ambigüedad del término «finalidades incompatibles» avalan la interpretación realizada en el acto administrativo impugnado. En efecto, según el diccionario de la Real Academia «incompatibilidad» significa «repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí», por tanto, una interpretación literal ampararía el uso de los datos para cualquier fin abriendo una gama indefinida e ilimitada de finalidades, pues es muy difícil imaginar usos que produzcan la repugnancia que evoca la incompatibilidad, por lo que «semejante interpretación conduce al absurdo y como tal ha de rechazarse», como hemos declarado en Sentencia de 8 de febrero de 2002. Teniendo en cuenta, además, que dicho término se introduce en la Ley de 1999, como ha declarado la doctrina, por una traducción poco precisa del artículo 6 de la Directiva 4 6/1995, de 24 de octubre.*

*Conclusión igualmente avalada por la interpretación sistemática aludida, pues como señalamos en la citada Sentencia de 8 de febrero de 2002, «semejante prescripción no puede ser entendida sino como un enunciado de carácter general, que no puede prevalecer sobre la regulación específica de una materia», citando al efecto el artículo 6 de la citada Ley, y añadiendo que la interpretación de dicho artículo 6.2, a sensu contrario, impone «que cuando los datos se usen con otra finalidad distinta se precisará el consentimiento del afectado. Y no parece que el Art. 4.2, venga a efectuar una ampliación sobre la posibilidad de utilización de los datos, como entiende el actor, porque ello supondría dejar sin contenido el Art. 6.2, cuya redacción en este punto es igual a su homónimo de la Ley 5/92.*

Consideraciones avaladas, además, por lo dispuesto en el artículo 5 de la LOPD, que exige que se informe al interesado de la finalidad del tratamiento, y también por lo

establecido en el Art. 4.1 de la misma Ley de Protección de Datos que añade que los datos recogidos deberán ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades predeterminadas explícitas y legítimas para las que se haya obtenido. A tenor del Art. 4.5 de la misma Ley 15/1999, por último, los datos habrán de ser cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la que fueron recabados o registrados.

QUINTO. Efectivamente se desprende de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que es competencia municipal: «*La prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social*» (25.2.k) LBRL) así como la realización de “*Actividades e instalaciones culturales y deportistas, ocupación de tiempo libre, turismo*”( Art. 25.2.m).

Al propio tiempo, el Art. 69.1 de la repetida Ley 7/1985 impone a las Corporaciones locales la obligación de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, pudiendo el Municipio promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (Art. 25.1 LBRL).

En el presente supuesto, sin embargo, y según se desprende de las actuaciones practicadas, especialmente de la atenta lectura de la carta de la empresa “ENTIDAD A” que se adjuntó con la que el “Cargo 1” del Ayuntamiento dirigió a los jóvenes de (.....), esta Sala considera que tal actuación no supone el tratamiento de datos personales ni para la prestación de servicios sociales, ni tampoco para la realización de actividades y/o instalaciones culturales, sino que tal corporación local, excediéndose del ejercicio de dichas competencias municipales y rebasando, por ende, las finalidades para las que los datos personales se habían recogido en el Padrón Municipal, trató y utilizó los repetidos datos personales (a cambio de una contraprestación) en beneficio de una empresa privada. Empresa privada que aprovechó los datos del Padrón Municipal para invitar a visitar sus páginas web y dar conocer sus servicios, en definitiva, para hacer publicidad de la misma y de sus productos, en propio y exclusivo beneficio.

Obsérvese que lo que se envía es una carta independiente de la del “Cargo 1” del Ayuntamiento, con el anagrama de “ENTIDAD A”, que se encuentra firmada el “Cargo 2” “ENTIDAD A” y cuyo contenido publicitario y de promoción de sus servicios no ofrece lugar a dudas. Es por todo ello que el Ayuntamiento, al enviar la misma, se excedió ampliamente del ámbito de sus competencias, llevando a cabo un tratamiento de datos para una finalidad incompatible para aquella para la que los datos habían sido recabados en el Padrón Municipal, vulnerando el Art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1 999.

SEXTO. Razones todas las anteriores que conducen a la íntegra desestimación del recurso, sin que concurran las causas expresadas en el Art. 139 de la Ley de la Jurisdicción para la imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

**FALLAMOS**

**DESESTIMAR** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de (.....) contra la resolución de la Agencia de Protección de Datos de 26 de abril de 2004 que acuerda requerir a dicha Corporación para que adopte las medidas de orden interno que impidan que en el futuro pueda producirse una nueva infracción del artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1 999, resolución que declaramos conforme a Derecho, sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.