

## **SENTENCIA DE 15 DE DICIEMBRE DE 1983, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN**

Sentencia de 15 de diciembre de 1983 (Ref. 1 BvR 209/83) (Fondo) Ley del Censo

### **EN NOMBRE DEL PUEBLO**

En las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley sobre el recuento de la población, de las profesiones, de la viviendas y de los centros de trabajo (Ley del Censo de 1983) de 25 de marzo de 1982 (publicada en el Boletín de Legislación Federal –BGBl- I, pág. 369).

El Tribunal Constitucional Federal –Sala Primera- ha dictado, con la participación del Presidente Benda, y de los Jueces: Simón, Hasse, Katzenstein, Niemeyer, Heussner, Niedermaier, Henschel, En virtud de la audiencia oral de 18 y 19 de octubre de 1983, la siguiente:

### **SENTENCIA (URTEIL)**

En derecho:

1.- Son compatibles con la Ley Fundamental el artículo 2º, apartados 1 al 7, así como los artículos 3º al 5º, de la Ley sobre censo de la población, las profesiones, las viviendas y los centros de trabajo (Ley del Censo de 1983) de 25 de marzo de 1982 ( BGBl, pág. 369); el legislador deberá, sin embargo, cuidar de que, conforme a los considerandos de esta sentencia, se dicten disposiciones complementarias que regulen la organización y el procedimiento del censo de población.

2.- El artículo 9º, párrafo 1 al 3, de la Ley del Censo de 1983 es incompatible con el artículo 2º, párrafo 1, de la Ley Fundamental, en relación éste, a su vez, con el artículo 1º, de la propia Ley Fundamental.

3.- Los demandantes han sido lesionados por la Ley del Censo de 1983 en medida considerable, como se deduce de los números 1 y 2, en sus derechos fundamentales según el párrafo 1 del artículo 1º, de la Ley Fundamental en relación con el párrafo 1 del artículo 1º, de la propia Ley Fundamental.

Se desestima en cuanto al respeto de demanda de inconstitucionalidad.

4.- La República Federal Alemana deberá resarcir las costas necesarias a los demandantes.

### **CONSIDERANDOS (GRUNDE)**

A

Los demandantes se dirigen a modo inmediato contra la Ley sobre censo de población, profesiones, vivienda y centros de trabajo (Ley del Censo de 1983) de 25 de marzo de 1982 (BGBl I, pág. 369), abreviadamente VZG 1983.

La recogida de datos ordenada por esta Ley ha suscitado inquietud asimismo en sectores de la población que respetan como ciudadanos leales el derecho y el deber del Estado a procurarse informaciones necesarias para una acción estadística racional y planificada. Esto puede quizás explicarse parcialmente por el hecho de que existía una notoria ignorancia sobre el ámbito y los objetivos de utilización de la encuesta y de que no se advirtió a tiempo la necesidad de una información fiable a los obligados a suministrar los datos, aun cuando la conciencia general se había transformado considerablemente a consecuencia de la evolución experimentada por el tratamiento automatizado de datos desde las encuestas de los minicensos en los años 1956 a 1962 (cfs. Tribunal Constitucional Federal 27, 1). Las posibilidades de la moderna elaboración de datos son reconocidamente inteligibles para personas especializadas y son susceptibles de suscitar en el ciudadano el temor a una aprehensión incontrolada de su personalidad, incluso en el caso de que el legislador se limite a recabar unos datos indispensables razonablemente exigibles. Es posible que haya contribuido también a la inquietud, y no como último factor, el hecho de que incluso personas expertas declararon su convicción de que la Ley del Censo de 1983, a pesar de su aprobación unánime en las Cámaras Legislativas, no satisfacía suficientemente los requisitos de constitucionalidad en cuanto a sus preceptos sobre la recogida de datos y sobre todo en sus disposiciones sobre la utilización de los mismos. Como sólo existía una jurisprudencia con lagunas sobre dichos requisitos, resulta que la numerosas demandas de inconstitucionalidad contra VZG 1983 obligan al Tribunal Constitucional Federal a comprobar de modo más extenso los fundamentos jurídicos-constitucionales de la protección de datos, y en este punto el Decreto de Ordenación Provisional de 13 de abril de 1983 (EuGRZ 1983, página 171; Tribunal Constitucional Federal 64, 67) ha suministrado los presupuestos para nuestra indagación.

## I

1.- La Ley del Censo de 1983 regula en los artículos 1° al 8° el programa y la ejecución de la recogida de los datos; el artículo 9°, contiene disposiciones especiales sobre la utilización y transmisión de los datos recogidos. Las disposiciones esenciales rezan así:

### Artículo 1°

1.- Con referencia a la situación en el 27 de abril de 1983 se realizará un censo de la población y de las profesiones con preguntas de índole estadísticas sobre edificios y viviendas, así como un recuento de los centros de trabajo y empresas de carácter no agrícola (censo empresarial).

(...)

### Artículo 2°

El censo demográfico y profesional comprenderá:

1.- Nombre y apellidos, dirección, número de teléfono, sexo, día de nacimiento, estado familiar, pertenencia legal o no pertenencia a una asociación religiosa, nacionalidad.

2.- Utilización de la vivienda como vivienda única, como vivienda principal o como vivienda secundaria en el sentido del artículo 12, párrafo 2, de la Ley-Marco del Régimen de Empadronamiento.

3.- Fuente de los medios principales de subsistencia.

4.- Participación en la vida profesional, calidad de ama de casa, escolar o estudiante.

5.- Profesión aprendida y duración del ciclo práctico de formación profesional, examen más alto de los aprobados en escuelas de enseñanza general, en escuelas de formación profesional o en escuelas técnicas superiores, así como orientación profesional principal de las últimas pruebas aprobadas.

6.- En el caso de personas ocupadas en algún trabajo, así como para escolares y estudiantes, nombre y dirección del centro de enseñanza o de trabajo, medio de transporte principalmente utilizado y tiempo invertido en el viaje a ese centro de trabajo o de enseñanza.

7.- Para personas ocupadas, ramo de actividad de la empresa, situación en la profesión, actividad que se ejerce, jornada de trabajo, actividad accesoria de índole agrícola o no agrícola.

8.- En el ámbito del establecimiento, cualidad de ocupante del mismo o bien pertenencia al personal o al círculo de familiares del personal.

Artículo 3°.

1.- Las preguntas estadísticas sobre edificios abarcarán en el caso de edificaciones con espacio para vivienda y de alojamientos de ocupación permanente la dirección, la clase de inmueble y el año de construcción, así como el propietario o, en lugar de éste, del usufructuario o de quien tenga derecho al traspaso o a la concesión o a la transmisión de un derecho de sucesión o de usufructo.

2.- Las preguntas estadísticas sobre vivienda comprenderán:

1) El tipo, la dimensión, el mobiliario y la finalidad de utilización, clase de calefacción y de energía calórica, así como el año de adquisición de la vivienda, concepto de ocupación, promoción de la vivienda con recursos de la construcción de viviendas sociales, así como número y uso de las habitaciones.

2) En el caso de viviendas alquiladas, el importe, además, de la renta mensual.

3) En el caso de viviendas vacías, la duración, además, de la desocupación.

Artículo 4°

El censo de centros de trabajo comprenderá: 1.- En cualesquiera centros de trabajo y empresas no agrícolas:

a) El nombre, la denominación, la dirección, el número de teléfono y el número de los aparatos para hablar, el tipo de local, la clase de actividad realizada o el tipo del área de funciones del centro de trabajo y de la empresa, el año de inauguración, datos sobre reconstrucción o traslado de la sede, y titular del centro de trabajo en el caso de establecimientos, instituciones de autoridades o de la Seguridad social, así como de iglesias, federaciones u otras organizaciones.

b) Número de las personas activas según sexo, puesto de trabajo en la empresa, número de personas empleadas en jornada parcial y número de trabajadores extranjeros según sexo.

c) Importe de los sueldos y salarios brutos del año natural precedente.

2.- En caso de establecimientos principales y sucursales individuales, también:

a) Inscripción de la empresa en el registro de oficios.

b) Forma jurídica de la empresa

3.- En el caso de establecimientos principales, además de los datos de los aparatos 1 y 2 relativos a cada sucursal:

a) Nombre, denominación, dirección, tipo de actividad realizada o del ámbito de funciones

b) Número de las personas empleadas.

c) Importe total de los sueldos y salarios brutos del año natural anterior.

Artículo 5°

1.- Estarán obligados a suministrar la información:

1) Para el censo de población y de profesionales: todas las personas mayores de edad o todos los menores de edad que vivan por su cuenta, incluso lo referente a miembros de la familia menores de edad o impedidos; para las personas en alojamientos de tipo comunitario, instituciones y establecimientos similares, también los directores de estos establecimientos, si lo exigieren las circunstancias que concurren en la personas del obligado a dar la información.

2) En las preguntas estadísticas sobre edificios: las personas especificadas en el artículo 3°, párrafo 1, así como sus representantes, o bien los administradores del inmueble.

3) En las preguntas estadísticas sobre vivienda: los ocupantes de la vivienda o sus representantes, así como las personas obligadas a informar según los apartados 1 y 2.

4) En el censo de centros de trabajo: El titular o director del centro de trabajo o de la empresa.

2.- La impugnación y el recurso contra cualesquiera requerimientos a informar no surtirán ningún efecto de aplazamiento.

#### Artículo 6°

1.- Se podrá designar contadores honorarios para la ejecución de la Ley del Censo de 1983.

2.- Estará obligado a la asunción de la actividad de contador honorario todo ciudadano alemán cuya edad esté entre los dieciocho y los sesenta y cinco años cumplidos. Estará exento todo aquel a quien no proceda encomendar este tipo de actividad por razones de salud o por otros motivos significativos.

3.- Los contadores tendrán el derecho y el deber de realizar ellos mismo las inscripciones cuando fuere necesario para el logro de la finalidad del censo y estén de acuerdo los obligados a dar la información.

#### Artículo 7°

1.- La Federación, las regiones, los municipios, las asociaciones de municipios y demás corporaciones de Derecho público estarán obligadas a tener disponibles a sus empleados para la actividad de contadores en cuanto lo pidan los centros de recogida de datos.

2.- No se podrán interrumpir, sin embargo, las actividades vitales de los servicios públicos como consecuencia de esta obligación.

#### Artículo 9°

1.- Los datos del censo previstos en el artículo 2°, apartados 1 y 2, podrán ser cotejados con los padrones y utilizados para corregir éstos, si bien los conocimientos conseguidos merced a esos datos no podrán ser utilizados para medidas individuales contra las personas obligadas a suministrar esa información.

2.- Los datos individuales sin nombre alguno referentes a los hechos abarcados por los artículos 2° al 4° podrán ser transmitidos, conforme al artículo 11, párrafo 3, de la Ley de Estadísticas Federales de 14 de marzo de 1980 (BGBl I, pág. 289), por las Oficinas Estadísticas Federales y de las Regiones a las autoridades superiores técnicamente competentes de las Federaciones y de los Estados regionales, en tanto en cuanto fueren necesarios dichos datos para el lícito cumplimiento de las funciones de competencia de esas autoridades. Con excepción del concepto de pertenencia legal o, en su caso, no pertenencia a una asociación religiosa prevenido en el párrafo 1 del artículo 2°, así como de los hechos comprendidos en el artículo 4°, apartado 1, letra c), y en el artículo 4°, apartado 3, letra c), será válido también lo dispuesto en el inciso primero antecedente para la transmisión a las autoridades y demás entes públicos y no públicos que indiquen las autoridades supremas de carácter técnico en la Federación y en los Estados regionales, siempre que la transmisión sea

necesaria para el cumplimiento de tareas transferidas por las autoridades supremas y técnicamente competentes de la Federación y de los Estados regionales. Será aplicable por analogía lo dispuesto en el segundo inciso del párrafo I.

3.- Para los fines de la planificación regional, de levantamiento topográfico, de planificación municipal y de protección del medio ambiente se podrán transmitir por las Oficinas Estadísticas Regionales necesarios, sin nombre alguno, sobre las circunstancias de los obligados a informar especificadas en los artículos 2° al 4°, con excepción de la pertenencia legal o, en su caso, la no pertenencia a una asociación religiosa a que se refiere el apartado 1 del artículo 2°, así como de los hechos comprendidos en el artículo 4°, apartado 1, letra c), y en el artículo 4°, apartado 3, letra c). Para sus propias elaboraciones estadísticas Regionales sobre los hechos comprendidos en los artículos 2° al 4°, siendo aplicables por analogía lo preceptuado por el segundo inciso del párrafo 1.

4.- para fines científicos se podrán transmitir por las Oficinas Estadísticas de la Federación y de los Estados regionales a titulares de cargos públicos y a personas especialmente obligadas en concepto de servicio público los datos necesarios de carácter individual, siempre que no lleven nombre ni dirección, sobre los extremos fácticos comprendidos en los artículos 2° al 4°, con excepción del concepto de pertenencia legal o, en su caso, no pertenencia a una asociación religiosa a que se refiere el artículo 2°, apartado 1, así como de los conceptos comprendidos en el artículo 4°, apartado 1, letra c), y en el artículo 4°, apartado 3, letra c).

5.- Los datos de carácter individual transmitidos al amparo de los párrafos 2 al 4 sólo podrán ser utilizados por quienes los hayan recibido en los fines para los cuales se hubieren efectuado la transmisión.

6.- Se podrán publicar por las Oficinas Estadísticas Federales y regionales los datos de carácter individual en forma de resultado estadísticos sobre la información comprendida en el artículo 2°, apartado 1, en cuanto a pertenencia legal o, en su caso, no pertenencia a una asociación religiosa, debidamente agrupados por grupos de edad y sexos, así como los relativos a hechos comprendidos en el artículo 4°, apartado 1, letra b), agrupados según el tipo de actividad ejercida de los centros de trabajo y de las empresas, y del artículo 4°, apartado 3, letra c).

7.- Será aplicable también el artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales a las personas que estén empleadas en centros cuyos datos individuales hayan sido objeto de remisión.

8.- Las Oficinas Estadísticas regionales remitirán a la Oficina de Estadística Federal, cuanto ésta se los pida, datos individuales para elaboraciones suplementarias de finalidad federal, siempre y en la medida en que las Oficinas Regionales no realicen ya por sí mismas esas elaboraciones”.

Para toda encuesta estadística de datos del tipo del censo proyectado rige además la Ley sobre estadísticas de datos del tipo del censo proyectado rige además la Ley sobre estadísticas para finalidades federales (Ley de Estadísticas Federal -BStatG-) de 14 de marzo

de 1980 (BGBI I; pág. 289). Son especialmente significativos sus artículos 10, sobre del deber de información, y 11, sobre el secreto estadístico:

#### Artículo 10

1.- Toda persona individual y toda persona jurídica de Derecho privado, así como las sociedades mercantiles de personas y las corporaciones, entidades y fundaciones de Derecho público, autoridades y demás entes oficiales de la Federación, de los Estados regionales, de los municipios y de consorcios de municipios estarán obligados a contestar las preguntas reglamentariamente ordenadas, en tanto en cuanto no estén expresamente dispensados de responder.

2.- La obligación de los preguntados de facilitar información se entiende frente a las oficinas y personas oficialmente encargadas de complementar las estadísticas federales.

3.- La respuesta deberá ser veraz, completa y dentro de plazo y se enviará con franquicia de porte y de correos.

4.- En caso de que se hayan previsto formularios impresos para que los rellenen los interrogados, las contestaciones deberán consignarse precisamente en esos impresos. Se confirmará la exactitud de las respuestas mediante la firma del interrogado, si así se prevé en el formulario impreso.

#### Artículo 11

1.- Mientras ninguna norma jurídica disponga otra cosa, los titulares de cargos públicos y las personas especialmente obligadas en concepto de servicio público a quienes se haya encomendado la realización de estadísticas federales estarán obligados a guardar secreto sobre cualesquiera datos individuales sobre relaciones de índole tanto personal como material compilados para estadísticas federales, a menos que el interesado acceda expresamente en un caso específico a la transmisión o a la publicación de la información dada por él. No regirán para las personas y oficinas a quienes se confíe la realización de estadísticas federales o regionales los artículos 93; 97; 105, párrafo 1; 111, párrafo 5, en relación con el 105, párrafo 1, así como el 116, párrafo 1, de la Ordenanza Tributaria de 16 de marzo de 1976 (BGBI I, pág. 613), texto revisado por el capítulo II, artículo 1º, de la Ley de 26 de noviembre de 1979 (BGBI I, pág. 1953).

2.- Será lícita la transmisión de datos individuales entre personas y oficinas encargadas de realizar una estadística federal cuando esto sea indispensable para la confección de dicha estadística.

3.- La Oficina Federal de Estadística, las Oficinas Regionales de Estadística y demás oficinas y autoridades colectoras de datos tendrán la facultad y la obligación de transmitir datos individuales estadísticos a los centros determinados por ellas mismas, así como a los demás titulares de cargos públicos y a personas especialmente obligadas en concepto de servicio público, cuando cualquiera de ellos lo pida, siempre y cuando esté permitida la transmisión,

indicándose la dirección del destinatario y la índole de la finalidad de utilización en la norma jurídica que hubiere ordenado confeccionar la estadística y que la transmisión se mencione en los propios formularios impresos. En esta norma legal y en los formularios impresos se hará constar igualmente si se autoriza o no la transmisión con o sin indicación de nombres o del nombre y la dirección. Los elementos de juicio conseguidos merced a los datos no podrán emplearse para adoptar medidas contra los interesados.

4.- El deber secreto a que se refiere el párrafo 1 rige también para las personas a quienes se transmitan datos individuales al amparo del párrafo 3.

5.- Los datos individuales que se presenten de forma tan anónima que ya no quepa atribuirlos a ningún obligado a informar o a ningún interesado en particular podrán ser objeto de transmisión por la Oficina Federal de Estadística y por las Oficinas Regionales de Estadística.

6.- No constituirá dato individual en el sentido de la presente Ley el compendio de datos procedentes de varios obligados a suministrar información.

7.- Los datos que sirvan para identificar a los obligados a informar, así como a otros interesados, especialmente nombres y direcciones, deberán destruirse cuando ya no fuere necesario el conocimiento de los mismos para el cumplimiento de la misión a que responda la estadística para fines federales. Los nombres y direcciones de las personas o entidades obligadas a informar deberán en principio separarse de los demás datos y ser custodiados bajo cierre especial.

En cuanto no intervienen aquí normas de derecho especial, son aplicables, por lo demás, en este punto la Ley de protección contra el abuso de datos de índole personal en la elaboración de datos (Ley Federal de Protección de Datos -BDSG- de 27 de enero de 1977, BGBl I, pág. 201), texto revisado por la sección II, artículo 36, del Código Social (SGB) – Procedimiento administrativo- de 18 de agosto de 1980 (BGBl I, pág. 1469), y las leyes de protección de datos de los Estados regionales. Resultan esenciales los artículos 5° y 13° de BDSG, que a continuación se transcriben: Artículo 5 Del secreto de los datos 1.- Queda prohibido a las personas ocupadas en la elaboración de datos, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1° o por encargo de las personas u oficinas que en dicho precepto se mencionan, comunicar sin autorización datos protegidos de índole personal para fin alguno que no sea la realización legal en cada caso del objetivo establecido, así como elaborarlos, hacerlos accesibles a terceros o utilizarlos de cualquier otro modo.

2.- Estas personas deberán contraer formalmente la obligación indicada en el párrafo 1 al comenzar sus actividades, y sus obligaciones subsistirán incluso después de haber finalizado dichas actividades.

Artículo 13

Información al interesado

1.- Se deberá dar información al interesado sobre los datos recopilados acerca de su persona si así lo pidiere. En la solicitud se especificará el tipo de los datos personales sobre los cuales se pretenda obtener información. La oficina recopiladora determinará el procedimiento, y especialmente la forma del suministro de información, mediante una apreciación adecuada a sus obligaciones.

2. (...) (No se transcribe)

3.- No habrá, por el contrario, comunicación de información cuando:

1) La información sea susceptible de poner en peligro la realización legal de las tareas propias de la competencia del centro recopilador.

2) La información fuere susceptible de poner en peligro la seguridad o el orden público o de irrogar alguna otra clase de perjuicios a los intereses de la Federación o de un Estado regional.

3) Los datos de tipo personal o el hecho mismo de su almacenamiento deben mantenerse en secreto en virtud de alguna norma jurídica o por su propia esencia, especialmente por intereses legítimos y superiores de terceros.

4. (...) (No se transcribe)

Después de haber abortado el proyecto de una Ley de Censo en la octava legislativa por la dispuesta sobre el costo que implicaría, el Gobierno Federal introdujo de nuevo a principios de 1981 un proyecto de Ley del Censo que en lo sustancial no presentaba alteración alguna y en cuya exposición de motivos se decía, entre otras cosas, lo siguientes (BTDrucks 9/451, págs. 7 y sgtes.):

Los censos de población, profesiones y censos de trabajo constituyen uno de los núcleos del material estadístico. Los datos sobre la situación reciente de la población su distribución espacial y su composición según rasgos demográficos y sociales, así como su ocupación económica, son fundamentos insoslayables para las decisiones de la Federación, de los Estados regionales y de los municipios en materia de política social y económica, tanto más cuanto que en diversas normas legales se hace referencia a resultados censales. También los partidos, las partes negociadoras de los convenios colectivos, las asociaciones económicas y empresariales, el mundo de la ciencia y otros grupos importantes de la vida pública se guían por los resultados del censo. Estos últimos constituyen, además, un punto de partida para la proyección de la evolución actual y fundamento de elecciones para la encuesta por disposición legal a título de comprobación al azar. Los resultados del último censo, de 27 de mayo de 1970, están ya anticuados. La Federación, los Estados regionales y los Ayuntamientos, y económicas, ven su misión en los años venideros notablemente menoscabados y sienten temor a incurrir en errores de planificación y en inversiones equivocadas. Los datos que hay que recoger para actualizar lo existente se limitaban, por lo demás, a lo estrictamente indispensable para aliviar a los obligados a dar información y para minimizar los costes.

Con el censo de población y de profesiones se conseguirá una imagen polifacética de la estructura de la población con una división regional en profundidad, y sus resultados constituyen el fundamento de numerosas finalidades administrativas. Sólo el número de habitantes es, por ejemplo, significativo para los votos de los diversos Estados federales en el Consejo Federal (Bundesrat), para la delimitación de las circunscripciones electorales federales, para el equilibrio financiero, para la dimensión de los Ayuntamientos y para muchas otras cosas. Para el Estado regional de Baviera se han contado nada menos que cien normas jurídicas que hacen referencia al número de la población. Con una comparación de los datos sobre dirección postal de las viviendas con los padrones se podrá conseguir que los números de habitantes averiguados en el marco del censo de población y acto seguido proyectados hacia el futuro precisamente sobre la base del censo sean idénticos en lo fundamental al contenido de los registros de empadronamiento. Las preguntas estadísticas en materia de edificios resultan necesarias, en primer término, para interesantes finalidades de evaluación en todo territorio federal en el ámbito regional y urbanístico, así como fundamento para la preceptiva inscripción catastral de los edificios.

Las preguntas estadísticas sobre vivienda se proponen abarcar el ámbito y la estructura del parque de viviendas mediante una descomposición regional en profundidad, y es susceptible de suministrar indicaciones esenciales para la valoración correcta de la masa de viviendas existente; por ejemplo, la ubicación de las viviendas, datos sobre las viviendas vacías y sobre la carga de los alquileres. Los datos constituyen al propio tiempo la base para la inscripción catastral preceptiva del parque de viviendas. La redacción ampliada del párrafo 1 del artículo 9° de la Ley del Censo de 1983 propuesta por el Bundesrat encontró el asentimiento del Gobierno Federal (cfs. Bundestag, documento 9/451, págs. 14 y sigs.). Según ellas sólo quedarían excluidos del cotejo con el registro de empadronamiento el número de teléfono; la pertenencia legal o la no pertenencia de determinada asociación religiosa y la nacionalidad. Las federaciones municipales superiores habían sugerido que se tachara la exigencia de una norma positiva sobre protección de datos en el párrafo 3 del artículo 9° del proyecto. Contra esto se objetó en los debates de la Comisión que los datos delicados, a causa de los cuales se estimaba necesaria la exigencia de la norma, se iban a recoger de todas maneras a pesar de la reducción del programa de preguntas. No se citaba ninguna oficina como competente para la elaboración de las estadísticas en los municipios individuales, de tal manera que no había garantía de que se utilizasen los datos exclusivamente para finalidades estadísticas. Había que preservar el secreto estadístico del modo más amplio posible y evitar todo lo que fuese susceptible de inspirar dudas en cuanto a su observancia. Era necesario salvaguardar la confianza de la población, que en este tipo de cuestiones estaba extraordinariamente sensibilizada. Las propias Administraciones municipales debían tener interés en que no surgiese sospecha alguna sobre la posibilidad de abusos.

Los grupos parlamentarios de la coalición gubernamental en aquel momento se adhirieron a la opinión expuesta y resolvieron por mayoría recomendar a la Dieta Federal (Bundestag) la aceptación del párrafo 3 del artículo 9 del proyecto gubernamental (es decir, con la exigencia de una norma de protección de los datos). En la votación de conjunto se mostró también el grupo parlamentario Cristiano-Demócrata/Socialcristiano (CDU/CSU) de acuerdo (Bundestag, documento 9/1.068, pág. 17). El Bundestag se abstuvo de este resultado de las deliberaciones de la Comisión del Interior en la segunda y tercera lecturas plenarias de la VZG de 1983.

El Bundesrat recabó, en primer lugar, la introducción del párrafo 2 del artículo 5° de la VZG de 1983, según el cual ni la impugnación ni el recurso contra el requerimiento para el suministro de la información surten efecto suspensivo alguno. Se adujo como fundamentación que el coste que lleva aparejada el censo de la población únicamente se justifica si en el lapso más breve posible hay ya resultados completos, y este objetivo quedaría amenazado si los recursos surtiesen efecto suspensivo. No se pueden exponer suficientemente en cada caso los presupuestos que justifican el mandato de una ejecución inmediata. Esta inseguridad tenía que ser eliminada excluyendo en la propia Ley todo efecto suspensivo de los recursos.

El Bundesrat estimaba, además, indispensable incluir el conjunto de los datos prevenidos en el artículo 2°, apartado 1 y 2, de la VZG de 1983 en el cotejo del registro de empadronamiento. Se dijo como justificación que las iglesias estimaban apremiantemente necesaria una comprobación de las cifras estadísticas sobre pertenencia a una determinada asociación religiosa y que había discrepancia entre las cifras de la estadística oficial, los registros de empadronamiento y los números que las propias iglesias habían llegado a elaborar. Toda subsanación presuponía, pues, necesariamente el cotejo con el padrón, y para conseguir los resultados más correctos posibles sobre el número de extranjeros había que hacer posible también el cotejo con el padrón para comprobar en cada caso la nacionalidad. Como quiera que el número de teléfono no se haga constar en el padrón, aquí no tendría objeto el cotejo y, por consiguiente, no había por qué excluir explícitamente este concepto. Para la exactitud y plenitud de contenido de los resultados censales revestían más o menos la misma significación los conceptos especificados en los apartados 1 y 2 del artículo 2° de la VZG de 1983, con excepción del número de teléfono, de tal modo que al hacerse el cotejo esos conceptos deberían ser objeto también del mismo tratamiento.

El Consejo Federal (Bundesrat) propuso también la formulación omnicompreensiva, que más tarde llegaría a ser ley, del segundo inciso del artículo 9°, párrafo 3, de la VZG de 1983. En su opinión, procedía eliminar la exigencia de norma positiva y la limitación en punto a los datos individuales transmisibles, aduciéndose como fundamentación que los Ayuntamientos ya están obligados, sin necesidad de norma alguna, a observar las normas de secreto de los datos estadísticos y a garantizar dicho secreto mediante medidas organizativas. El texto de la Ley ya decía claramente que los datos individuales sólo pueden utilizarse para fines estadísticos. Las necesidades de información de los municipios abarca todos los conceptos mencionados en los artículos 2° al 4° de la Ley del Censo de 1983, de tal modo que no procedía hacer discriminación alguna en cuanto a la transmisión de datos a los Ayuntamientos.

La comisión de mediación entre las dos Cámaras hizo suya esta opinión del Bundesrat (Bundestag, documento 9/1.350).

La propuesta de la Comisión mediadora fue unánimemente aprobada por la Dieta Federal (Bundestag), y por su parte el Bundesrat aprobó la Ley por acuerdo unánime.

## II

Los demandantes invocan la violación de sus derechos fundamentales como consecuencia de lo prevenido en el párrafo 1 del artículo 1°, en relación con los artículos 1°, párrafo 1; 4°,

párrafo 1; 5º, párrafo 1; 13 y 19, párrafo 4, de la Ley Fundamental, así como una infracción del principio del Estado de Derecho (artículo 20, párrafo 3, de la Ley Fundamental). Alegan en esencia lo siguiente:

Del principio general del derecho a la propia personalidad del artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental se desprende para todo censo el imperativo del anonimato, cosa, por lo demás, declarada por el Tribunal Constitucional Federal en su sentencia de 16 de julio de 1969 sobre la constitucionalidad de un muestreo estadístico (Tribunal Constitucional Federal -BVGE 27, 1-, minicenso) y que en aquella ocasión de censo en miniatura el Tribunal dio como supuesta. Según los demandantes, el mandatario legal de anonimato exige que no se pueda establecer relación alguna entre datos recogidos y personas o grupos de personas individualizables. Un dato eficazmente economizado y severamente limitado en cuanto a disponibilidad no puede ejercer repercusión alguna sobre el individuo. Si, por el contrario, no hay garantía -o no la hay completa- de anonimato, toda encuesta es susceptible de hacer que sean disponibles cualesquiera datos sobre personas individuales y grupos de personas para fines ajenos a los perseguidos. En el censo no se anonimizan los datos, sino que éstos permanecen en todos los casos atribuidos a personas determinadas, incluso en los casos en que no se menciona el nombre. En el estado alcanzado actualmente por la técnica de investigación es posible repersonalizar datos anónimos aparentemente impenetrables mediante sencillos procesos matemáticos. Es especialmente fácil la reidentificación con ayuda de los números -clave de las familias, así como de las listas de agentes del censo- que se han previsto sin fundamento legal para la realización del censo de población.

Desde la sentencia del minicenso han cambiado los presupuestos técnicos de la recogida y elaboración de datos, según los recurrentes. Las oficinas regionales de estadísticas se han convertido en centrales regionales de datos y numerosas administraciones especiales han introducido sus propios bancos de datos con distintivos personales propios, y a escala municipal el padrón se ha ido convirtiendo cada vez más en un banco omnicompreensivo de datos sobre los habitantes, datos que son en principio reclamables por cualquier oficina estatal. Todo esto trae por consecuencia que los datos censales se elaboran, según los dicentes, en las mismas computadoras, con los mismos programas y por las mismas personas que los datos para otras funciones estadísticas. De ahí que las garantías tradicionales para la protección eficaz de los datos ya no sean suficientes. Es posible, en efecto, mantener permanentemente disponible un gigantesco acopio de datos para el número que se quiera de oficinas con facultad de recabarlos, aparte de que los posibles numerosos receptores (en medida indeterminada) de los datos del censo demográfico ya suelen disponer normalmente de bancos propios de datos, los cuales suministran elementos de juicio adicionales que se pueden relacionar con las informaciones del censo de población. De este modo se rebaja aún más el umbral de posibilidad de la reidentificación. En virtud de esta evolución de los acondicionamientos tecnológicos, es posible producir una imagen total y pormenorizada de la persona respectiva - un perfil de la personalidad-, incluso en el ámbito de su intimidad, convirtiéndose así el ciudadano en "hombre de cristal". La pérdida del anonimato no sólo significa un defecto jurídico-constitucional de la praxis de recuento y valoración, sino que pone de relieve también una deficiencia de la Ley del Censo de 1983.

Según los docentes, la Ley, por su silencio sobre determinadas cuestiones importantes de aplicación, entra en conflicto con el principio de esencialidad elaborado por el Tribunal Constitucional Federal. La ley del Censo regula ella misma el proceso censal, pero sólo con un inciso sin mayor significación, dejando así indeterminada la forma de las medidas susceptibles de menoscabar los derechos fundamentales. Mas aún, es un imperativo de Derecho constitucional que el ciudadano sea informado del tratamiento y, en particular, de toda transmisión de sus datos individuales, pues de otro modo no quedaría suficientemente salvaguardado el secreto estadístico por la figura del artículo 203 del Código Penal (StGB), que se configura simplemente como perseguible a instancia de parte.

La encuesta prevista no resulta indispensable en esta forma y conculca, por lo tanto, la prohibición de todo exceso injustificado. A la vista de los progresos experimentados por la investigación empírica de la sociedad y de nuevos métodos estadísticos, han quedado superadas las encuestas obligatorias del tipo de dimensión de la prevenida en la Ley del Censo de 1983. Unas encuestas libres y con miras concretas pueden dar mejores resultados con un coste sustancialmente menor y con un grado mucho menor de intromisión. Además, la encuesta se habría podido plantear sin dificultad de modo menos inquisitivo, considerando que hoy día el instrumental de "obtención de datos anónimos" se ha desarrollado de tal forma que aboca a muchas menos interferencias en la esfera de la intimidad. También la transmisión nominativa de datos a los Ayuntamientos, que, especialmente, en el caso de los municipios mas bien pequeños, acarrea consecuencias secundarias difíciles de prevenir, resultaba explicable en el pasado por lo reducido de las posibilidades estadísticas para el tratamiento de datos. Entonces los Ayuntamientos se veían obligados a acometer por sí mismos evaluaciones estadísticas, cosa que hoy ya no es necesario.

Existen reparos jurídico-constitucionales, sobre todo contra lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley del Censo de 1983, según los recurrentes. El cotejo con el registro de empadronamiento previsto por el párrafo 1 es de entrada anticonstitucional, porque la Federación carece de competencia legislativa en este punto. En las condiciones de una tecnología en pleno desarrollo para el tratamiento de datos surge, según los dicentes, una nueva definición para la distribución constitucional de competencias, función de la cual se deduce el mandamiento constitucional de que de descentralicen determinados acopios de datos, lo cual ya es en sí mismo un elemento de protección de los datos. El párrafo 1 del artículo 9° involucra inconstitucionalmente la estadística con la ejecución de funciones administrativas. El contador, que obtiene inevitablemente acceso al conjunto de los datos de los interrogados, se encuentra así desempeñando un doble papel: es al mismo tiempo "delegado de la autoridad local de empadronamiento y ejecutor de las estadísticas federales". En una encuesta puramente jurídica de empadronamiento no hace falta anonimizar los datos y en una encuesta puramente estadística no hay en absoluto por qué recoger datos de índole personal. La tentativa del legislador de conseguir entrambos objetivos mediante una encuesta mixta, tanto anónima como individual, pone en peligro el anonimato exigido por la finalidad estadística. En un mundo técnicamente transformado que brinda a los órganos de seguridad una posibilidad de intervención directa en el conjunto de los datos existentes, toda separación funcional clara entre estadística y empadronamiento cobra una significación jurídico-constitucional considerablemente mayor. El deber de informar previsto por la Ley aboca, unido al cotejo con el padrón, al imperativo de la autodenuncia y vulnera, por tanto, el principio del Estado de

Derecho. Y no ofrece contra esto protección suficiente la prohibición de todo perjuicio enunciada en el párrafo 2 del mismo artículo 9° de la VZG de 1983; más aún, contraviene el principio de legalidad.

Las normas de transmisión de los párrafos 2 a 4 del artículo 9° de la VZG de 1983 van contra el imperativo jurídico-constitucional de la especialidad. Se regula con imprecisión tanto el círculo de personas a quienes se pueden trasladar los datos como los objetivos para los cuales se pueden utilizar los datos transmitidos. La descripción simplemente funcional del círculo de destinatarios conduce a que éste no se deduzca claramente de la Ley a los ojos del ciudadano. La finalidad de utilización de los datos transmisibles según los párrafos 2 y 3 del artículo 9° de la Ley del Censo de 1983 se regula de modo tan impreciso que no resulta jurídicamente aprehensible y delimitada. Incluso los “objetivos científicos” del párrafo 4 del artículo 9° de la VZG de 1983 están claros únicamente a primera vista. Considerando la amplitud del concepto de ciencia reinante se podrían también transmitir datos al personal científico de la administración laboral y social, de la Oficina Federal Criminal y de las autoridades de defensa de la Constitución. El interrogado no conoce ni los fines de la encuesta allende el objetivo estadístico ni el ámbito de la transmisión de datos legalmente autorizada, ni puede tampoco determinar quiénes serán los posibles numerosos receptores de esos datos. Por eso no está clara tampoco la prohibición de menoscabo que imponen a la transmisión de datos los párrafos 2, inciso tercero y 3, inciso tercero, del artículo 9° de la VZG de 1983. Como queda abierta la cantidad de fines posibles de utilización, prácticamente cualesquiera datos pueden abocar a un perjuicio por sí solos o ligados entre sí, y el interrogado no está en condiciones de preverlo.

La pregunta sobre la pertenencia a una asociación religiosa infringe, al mezclar estadística y administración, el derecho fundamental del artículo 4°, párrafo 1, de la Ley Fundamental, y también resulta vulnerada la libertad de opinión garantizada por el artículo 5°, párrafo 1, de la propia Ley Fundamental, libertad a cuyo ámbito pertenece también la de no revelar determinados extremos de hecho. El artículo 3° de la VZG de 1983 infringe el artículo 13 de la Ley Fundamental, al no hacer distinción alguna sobre si la vivienda va a ser visitada por órganos del Estado o si es el titular de ella quien va a ser obligado a declarar.

Finalmente, se vulnera la garantía de protección de los derechos establecidos por el párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental, al hacer posible el párrafo 2 del artículo 5° de la Ley del Censo de 1983 la obtención y acopio de datos antes de que se hayan llegado en primera instancia al trámite de audiencia. Además, se sustrae al ciudadano la posibilidad de percibir, por la imprecisión del círculo de los receptores y de los posibles objetivos de utilización de los datos averiguados, quién dispondrá de ellos, dónde, de qué modo y de qué datos exactamente. Una vez transmitidos, los datos ya se ponen en movimiento en un sistema complicadamente interrelacionado y aumentativamente “reticulado”, de tal modo que yo no pueden retenerse. Otra razón por la cual queda vaciada de contenido la garantía de los derechos.

### III

El Tribunal Constitucional Federal ha formulado a los entes participantes y a los encargados de la protección de datos en la Federación y en los Estados regionales unas preguntas que afectaban esencialmente a los puntos siguientes: aclaración de los fines de la Ley del Censo

de 1983 y posibilidad de deducirlos de la propia Ley; significación jurídico-constitucional del fundamento de la vinculación de los datos estadísticos para la ejecución de funciones administrativas; necesidad de una regulación más pormenorizada por el legislador de la ejecución de la VZG de 1983; compatibilidad del censo de población como encuesta omnicompreensiva con el principio fundamental de la proporcionalidad; posibilidades de medios más discretos de ejecución en una encuesta de índole total; valor del censo para el sector público, en el supuesto de que no estuviesen permitidas por razones de Derecho constitucional las transmisiones de datos previstas por el artículo 9º, de la VZG de 1983.

Sobre los recursos de inconstitucionalidad y las preguntas hechas por el Tribunal Constitucional Federal se han pronunciado por el Gobierno Federal el Ministro Federal del Interior, y además los Gobiernos regionales de Baden-Württemberg, Baviera, Hamburgo, baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein. Asimismo han manifestado su postura las autoridades federales encargadas de la protección de datos y los encargados regionales de Baviera, Berlín, Bremen, Hasse, Renania del Norte-Westfalia y Renania- Palatinado.

1.- El Gobierno Federal y los Gobiernos regionales citados, con excepción del Senado de la Villa Hanseática y Libre de Hamburgo, consideran la Ley del Censo de 1983 compatible con la Ley Fundamental e injustificado el recuso de inconstitucionalidad.

Según los dicentes, las obligaciones de prestar información según la VZG de 1983, la ejecución del recuento y la utilización de los datos que se obtengan quedan definidos por la finalidad estadística de la propia Ley, si bien es verdad que con la recogida estadística aparecen unidas algunas utilizations de los datos para fines distintos de los del censo de población (artículo 9º, de la VZG de 1983).

Los resultados de la estadística, como una de las más polifacéticas fuentes de información, son irrenunciables si se pretende observar la situación económica y social y su evolución, así como para la preparación y el control de decisiones, medidas y procedimientos de planificación. El programa de la estadística oficial ha tenido que ser continuamente ampliado y adecuado a las necesidades actuales, habiéndose concedido gran valor a una imagen estadística de conjunto completa en sí misma, susceptible de usos múltiples y bien coordinados del Estado, la sociedad y la economía. Desde el principio de la estadística federal ha suministrado también cifras intensamente agrupadas por regiones, en las cuales tenían, entre otros, las propias regiones gran interés. Han aumentado, por lo demás, las necesidades propias del Estado Federal de resultados regionalizados, entre otras razones, con visitas a la política de estructuras regionales en el marco de la misión común intitulada "Mejora de la estructura económica regional" prevista en el artículo 91 a), párrafo 1, apartado 2, de la Ley Fundamental, así como para la política de ordenación del territorio, la política social, la política educativa y la de tráfico. En leyes estadísticas con asignación de misiones complejas queda excluida la posibilidad de explayar en la Ley o en la exposición de motivos todos los fines de la encuesta, incluso el programa de la misma, y esto vale también por la Ley impugnada del Censo de 1983. Esta Ley ha sido minuciosa y críticamente deliberada con participación de los responsables de la protección de datos, y en cuanto a dimensión del catálogo de preguntas, queda por debajo

de la Ley del Censo de 1970 y no contiene pregunta alguna que afecte al ámbito sagrado de la vida privada.

También existían en la Ley del Censo de 1970 normas sobre el cotejo con el registro de empadronamiento y sobre transmisión de datos. Por otra parte, el artículo 9° de la Ley del Censo de 1983 llena el marco prefijado por el artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales, según el cual la transmisión de datos sólo está permitida para finalidades "de planificación estadística", mientras que se prohíbe expresamente toda utilización para objetivos de ejecución. Las disposiciones sectorialmente específicas de protección de datos de la Ley de Estadísticas Federales y de la propia Ley Federal misma de Protección de Datos e ilustran la gran sensibilidad del legislador hacia la especial necesidad de protección de los datos individuales que se comunican para los fines del censo de población. También está garantizada la observancia de las disposiciones correspondientes, en especial mediante los controles de los órganos federales de protección de datos y del Ministerio Federal del Interior como autoridad supervisora de la Oficina Federal de Estadística. Se ha incrementado asimismo decisivamente la eficacia de las instituciones de garantía y de control de las instalaciones de tratamiento electrónico de datos utilizados en las oficinas estadísticas en comparación a la época de la resolución del minicenso.

La piedra de toque es en este punto el derecho general de al personalidad que se desprende del artículo 2°, párrafo 1, en relación con el artículo 1°, párrafo 1, de la Ley Fundamental. Pues bien, no se está aquí, según los dicentes, ante ninguna vulneración o amenaza del derecho general a la personalidad. La personalidad, por su vinculación y si referencia a una comunidad, tiene un componente social inminente que excluye que se pueda partir sin más ni más de una autodeterminación fundamentalmente omnicomprensiva del individuo sobre la descripción de su persona. Nada hay que prohíba de antemano al Estado tener acceso a los datos relativos a la persona y regular su utilización. El legislador tiene derecho a sopesar el interés del individuo en permanecer aislado o anónimo con el interés de la colectividad en obtener información, y en esta ponderación hay que considerar que los censos de población constituyen un presupuesto para la regularidad de la actuación estatal. Como tal Estado social, según el artículo 20, párrafo 1, y el artículo 28, párrafo 1, de la Ley Fundamental, el Estado está comprometido a velar por la existencia de sus ciudadanos. Está, pues, legitimado el interés por la información del Gobierno y del Parlamento porque no puede ser de otro modo en una legislación orientada hacia la realidad de la vida. Lo mismo vale analógicamente para las medidas sobre elaboración de datos. Pero la legitimación que implica el Estado social no justifica, por supuesto, todos los medios, sino que más bien una encuesta estadística supone que la anonimidad esté suficientemente asegurada. El Tribunal Constitucional Federal no ha considerado nunca como exigencia de Derecho constitucional un anonimato absoluto y por así decir matemático [Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (7)]. Las cautelas que en las sentencias citadas se han considerado como suficientes siguen siendo el derecho vigente y han sido incluso fortalecidas mediante otras múltiples precauciones de índole jurídica y técnica. Así se distingue el anonimato exigible para la elaboración de datos por las oficinas estadísticas del concepto de anonimidad del artículo 11, párrafo 5, de la Ley de Estadísticas Federales. Esta norma supone precisamente, como condición para toda transmisión de datos individuales, que éstos ya no se puedan atribuir a los obligados a dar información. Este alto umbral de anonimidad sólo revestirá

significación en el supuesto de que las oficinas estadísticas pudiesen, bajo estas condiciones, trasladar datos individuales a cualesquiera destinatarios.

La Ley del Censo de 1983 se ajusta igualmente al principio fundamental de la proporcionalidad. Al legislador le corresponde en el enjuiciamiento de las circunstancias complejas un margen de apreciaciones y de valoración, y consiguientemente una cierta prerrogativa en orden a la decisión. De modo similar a los presupuestos del principio de igualdad procede igualmente otorgar al legislador un margen de libertad adecuado para la aplicación del principio de la proporcionalidad en el establecimiento de prioridades y en la elección de los medios. Sólo mediante la reserva de los Tribunales cabe prevenir el peligro de plantear cada conflicto de naturaleza en última instancia política sobre la razón y sinrazón de una ley a través de la jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional Federal se ha pronunciado varias veces con suma circunspección sobre la cuestión relativa a la validez teleológica de una normativa legal, centrándose en si el legislador podía o no partir, considerada su perspectiva, de que las medidas eran las adecuadas a la consecución del objetivo. Incluso con respecto a la necesidad el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido al legislador un amplio campo de discrecionalidad. Esta jurisprudencia toma en consideración el hecho de que toda prognosis lleva aparejado un alto grado de inseguridad, que se hace tanto mayor cuanto más complejas y de más alcance sean las relaciones. Es esencial que el legislador haya agotado las fuentes de conocimiento accesibles, como ha sucedido precisamente con la Ley del Censo de 1983.

En la ponderación hay que tomar en cuenta, según los alegantes, que la VZG del 1983 interviene ciertamente en la esfera privada de cada vecino, pero que la interferencia es de poca intensidad porque la encuesta no abarca datos que afecten a la intimidad y las preguntas no ocasionan tampoco por su modo de formulación un menoscabo sustancial de la esfera personal. No hay peligro de que salgan a relucir perfiles de la personalidad, toda vez que los programas tabulados excluyen esta posibilidad, y además no existe ninguna conexión de datos con entidades que no sean las propias oficinas estadísticas. Se han tomado además precauciones eficaces contra cualquier abuso de los datos, y la Ley toma por añadidura en consideración el incremento de las posibilidades de relación de datos derivado del progreso técnico de la elaboración automática de datos y la conciencia mayor que del problema tiene hoy el ciudadano. Esta se ha conseguido reduciendo la extensión de las preguntas que tocan la esfera de lo íntimo, regulando extensamente la protección de los datos en la Ley misma del Censo de 1983, así como en las leyes federales y regionales de protección de datos, y asimismo adoptando otras cautelas institucionales contra el abuso de los datos. Por lo demás, tampoco hay por qué imputar de antemano a las oficinas encargadas de las estadísticas y del tratamiento de los datos una actuación contraria a la ley. Más bien hay que partir de la suposición de que se van a observar las disposiciones del derecho de protección de datos y el secreto estadístico garantizado por la ley. La regulación y las precauciones legales contra el abuso no están indicadas únicamente para la recogida de la información, sino ante todo para su almacenamiento y la utilización posterior.

Se puede, desde luego, tener en cuenta el punto de vista de la aceptabilidad en el marco de la comprobación del principio de proporcionalidad. Es verdad que en una democracia representativa el legislador está obligado a solicitar la comprensión del ciudadano, lo cual puede exigir aclaraciones e ilustraciones, incluso el análisis de estados de ánimo, de

sentimientos, más aún, de temores susceptibles de surgir en un caso determinado en sectores apreciablemente crecientes de la población. El procedimiento parlamentario no es ciertamente el lugar menos indicado, considerando que, unido a las múltiples posibilidades de influencia por los ciudadanos, grupos y asociaciones, este procedimiento garantiza una “escuela de decisiones ante los ojos del público” y consigue así la transparencia indispensable para que el ciudadano sienta confianza. Ahora bien, si el ciudadano no ejercita las posibilidades que tiene a su disposición o si se queda en posición minoritaria con sus concepciones, creencias y opiniones, la validez de la ley acordada de modo regular por el legislador democráticamente legitimado y con observancia de los criterios de Derecho constitucional material no puede estar supeditada a que esa ley tenga que ser aceptada por todos y cada uno.

Sólo cabría renunciar al censo de la población si se pudieran obtener datos equivalentes de otros registros; por ejemplo, el padrón, los registros del seguro de enfermedad y de rentas, la Administración Laboral, las Oficinas del Catastro y las de la Contribución Territorial. Pero estos registros revelan errores de monta. Para el censo de centros de trabajo no existe hoy día equivalencia alguna en otros catálogos o registros. Por lo demás, habría que observar las limitaciones legales y jurídicas de la protección de datos; por ejemplo, el secreto tributario. Toda utilización de datos de registros y catálogos distintos presupondría, además, la introducción de un distintivo general para cada persona, y ciertamente constituiría un paso decisivo registrar y catalogar al ciudadano individual en el conjunto de su personalidad. A la vista de la protección de datos y de la protección de la propia personalidad que con ella se pretende resulta, pues, insoslayable que los censos de población y otras estadísticas se realicen autónomamente y con independencia de los antecedentes administrativos existentes y que no estén basados en la conexión con registros de tipo administrativo.

A título de muestreo opina el Gobierno Federal que en último término carece de significado para el ciudadano individual que se el interrogue en el marco de una muestra o de una encuesta total. Aun cuando se conceptuase el muestreo como un medio más suave, la verdad es que no es ningún equivalente del censo demográfico, porque sólo suministra resultados imprecisos. Numerosas leyes están basadas, sin embargo, no en números de habitantes aproximados, sino en números exactos. Ni siquiera las encuestas por muestreo al estilo de la investigación empírico-social son susceptibles de sustituir al censo de población, ya que la estadística y a la investigación empírico-social tienen misiones diferenciadas, que no dejan de ejercer influencia en los métodos estadísticos. De ahí que un censo de población fundado en una base de voluntariedad no constituya una alternativa realista. Con arreglo a las experiencias de la vida práctica no cabe conseguir la precisión, indispensable en todo censo demográfico, de la prueba de informaciones básicas fidedignas simplemente merced a la cuota de participantes en encuestas voluntarias. Incluso una combinación de encuesta total y de muestras presupone como requisito necesario que esté disponible un fundamento de selección fiable y adecuado. Este fue justamente el caso en el censo de 1970; en aquel entonces el censo de edificios y viviendas de 1968 estaba disponible como base de selección. Pero estos supuestos ya no se dan en el censo de 1983. Por lo demás, tampoco se consigue una simplificación sensible para el ciudadano en el caso de una combinación de encuesta total y muestreo.

No se deduce de la Ley Fundamental ningún principio absoluto en el sentido de que los datos obtenidos de modo fidedigno para un fin administrativo determinado queden de una vez para siempre vinculados a ese objetivo de utilización y por esa sola razón ya no puedan ponerse al servicio de otras finalidades de empleo. Esto vale también para los datos estadísticos. La estadística consiste siempre en registrar algo sin influir en los hechos que se han de registrar. No sirve necesariamente fines individuales concretos, sino el objetivo global de procurar información necesaria para una planificación y acción futura, si bien dentro de los límites legales de la protección de los datos y del derecho de orden constitucional de salvaguardia de la personalidad. El Estado necesita en cuanto a la utilización de los datos cierta flexibilidad. Si ésta se le deniega mediante rígidas disposiciones en cuanto a la finalidad, se verá incapacitado de reaccionar ante cuestiones nuevas que se le planteen, a menudo de naturaleza imprevisible. La transmisión de datos que el Estado haya obtenido conforme a derecho no está siempre vinculada a la relación originaria de utilización. El párrafo 1 del artículo 35 de la Ley Fundamental puede brindar básicamente el fundamento formal incluso para la transmisión de datos personales con vistas a otros objetivos de utilización. También el Tribunal Constitucional Federal ha reconocido la obligación de asistencia administrativa y jurídica como fundamento formal suficiente y sólo a fines de delimitación ha puesto de relieve el imperativo de proporcionalidad [Tribunal Constitucional Federal 27, 344 (352)]. Si más allá de esto la comunicación exige o no un fundamento jurídico explícito, puede ser materia discutible, pues las disposiciones generales, como el artículo 10, párrafo 1, inciso tercero, de la Ley de Estadísticas Federales, en conexión con el artículo 5º, párrafo 2, inciso segundo, de la Ley de Procedimiento Administrativo (VeVfG), son suficientes en cualquier caso como tales fundamentos. El principio básico de la vinculación teleológica ha sido sobre valorado por los representantes de la teoría de la vinculación finalista. Según las encuestas de opinión, justamente los receptores de ayuda del Estado acogen las encuestas como una carga y dan preferencia a los intercambios internos de datos en el seno de la Administración. Ese intercambio interno podría presentar en el sentido de la prohibición del exceso el medio más suave en comparación a una nueva encuesta directa. Por eso el autor tanto de las leyes regionales como de la Ley Federal de Protección de Datos ha renunciado a prohibir toda desviación de fines y ha optado en vez de esto por seguir la vía del principio de la proporcionalidad. Sólo para datos que estén sometidos a un especial secreto profesional u oficial tiene prioridad el principio de vinculación a la finalidad, formulado por el artículo 10, párrafo 1, inciso segundo, de la Ley de Estadísticas Federales, así como en casos especiales regulados en leyes individuales (por ejemplo, los artículos 2º y 18º, párrafos 2 y 3, de la Ley-Marco de Empadronamiento -MRRG-).

Para la transmisión de los datos el legislador ha adoptado precauciones, que van sensiblemente más allá de las exigencias del derecho genérico de protección de datos. En la normativa pormenorizada del artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales queda bien claro que el legislador es consciente de la especial necesidad de protección de la información obtenida a través de encuestas estadísticas, y esa normativa toma de dos modos en consideración las exigencias jurídica- constitucionales del principio de proporcionalidad. Por una parte, ya se han establecido en la Ley de Estadísticas Federales unos preceptos completos en sí mismos que garantizan la limitación de las transferencias de datos a lo indispensablemente necesario. Por otra, se han establecido para la promulgación de cada ley estadística en particular unos procesos-marco dirigidos a ponderar en esas leyes, según el

objeto y la peculiaridad de cada encuesta estadística, los intereses de la persona obligada a informar y los intereses de la colectividad y a equilibrar los unos con los otros. Para el censo de población planeado esto es precisamente lo que se ha hecho en la Ley del Censo de 1983, la cual no sólo limita sustancialmente las posibilidades de transmisión a terceros de los datos, tal como resultan de los preceptos generales del derecho de salvaguardia de datos, sino que además refina aún, si cabe, el entramado de garantías que contiene la Ley de Estadísticas Federales para la protección de los datos.

El párrafo 1 del artículo 9° de la VZG de 1983 menciona expresamente el objeto de la transmisión (corrección del padrón). El precepto designa, además, a título enumerativo, los datos que se pueden hacer asequibles a las autoridades de empadronamiento, y sólo hace libremente accesibles para la rectificación del padrón los datos de encuestas estadísticas que se puedan acopiar en los registros de empadronamiento conforme a sus respectivas disposiciones. De no ser lícito este cotejo del padrón, no habría más remedio que llevar a cabo unas encuestas mucho más extensas, autónomas, caras y molestas para los ciudadanos para comprobar y rectificar los registros de empadronamiento. El artículo 12, párrafo 2, de la Ley-Marco del Régimen de Empadronamiento (MRRG) y las normas correlativas de las leyes de padrones regionales han definido de nuevo el concepto de vivienda principal, que constituye un supuesto esencial para la fiabilidad de las proyecciones de cifras de población. El engranaje de las proyecciones demográficas con los registros del padrón resulta de la Ley sobre la Estadística del Movimiento Demográfico y la proyección del Estado Demográfico, texto actualizado de 14 de marzo de 1980 (BGBl I, pág. 308); la estadística de las migraciones preceptuada en el artículo 4° de dicha Ley se confecciona sobre la base de las inscripciones de alta, de baja y de traslado en el padrón. Sin la rectificación del padrón la discrepancia ya existente entre proyección demográfica y padrón se acentuaría aún más. Las autoridades de empadronamiento tendrían que comprobar respecto a cada habitante si posee o no varias viviendas para poder determinar cuál es la principal. En esta situación objetiva y jurídica la transmisión de los datos mencionados en el párrafo 1 del artículo 9° no constituye desviación alguna de finalidad que vulnere la esfera privada del individuo.

Lo mismo vale para las normas de transmisión del artículo 9°, párrafos 2 al 4, de la VZG de 1983, en la medida en que quepa ver en éstos una liberación de datos del contexto de utilización originario. Estas normas o bien supeditan la transmisión de los datos a la legalidad del cumplimiento de las funciones de las autoridades supremas del Estado Federal y de las regiones (artículo 9°, párrafo 2, de la VZG de 1983) o bien indican en cada caso las finalidades de utilización para las cuales pueden exclusivamente hacerse disponibles los datos obtenidos estadísticamente (artículo 9, párrafos. 3 y 4, de la VZG de 1983). Por lo demás, también aquí, según cuáles sean el receptor y la ocasión de la transferencia, hay datos que están de antemano excluidos de toda transmisión. Las gradaciones que se han establecido con este motivo revelan muy especialmente hasta qué punto el legislador se ha vinculado al principio fundamental de la proporcionalidad. El párrafo 2 del artículo 9° de la VZG de 1983 se ha formulado después de profundas deliberaciones en las que también participaron los encargados de la protección de datos en el Estado Federal y en las regiones. La norma limita sustancialmente la transferencia de datos respecto al procedimiento vigente con anterioridad y al derecho general sobre salvaguardia de datos y asegura contra todo abuso la transmisión. Por ejemplo, la Administración Federal de Correos está obligada a comunicar los datos

individuales sin mencionar nombre alguno, con la introducción de nuevas técnicas y la configuración de las redes futuras. Reviste especial significación la transferencia de datos con arreglo al párrafo 2 del artículo 9° de la Ley del Censo de 1983 para valoraciones actuales y complejas en los terrenos de la ordenación del territorio y de la política de construcción y de vivienda del Ministerio Federal de Ordenación Territorial, Construcción y Urbanismo. La utilización de los datos censales de población mediante la ciencia y la investigación a que se refiere el párrafo 4 del artículo 9°, de la VZG de 1983 ha sido más rigurosamente limitada por la Comisión del Interior de Bundestag, en aras de la protección de datos, contra la opinión de los propios encargados de ésta. Sólo se autoriza la transferencia al grupo de destinatarios mencionado en el párrafo 3 del artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales, es decir, a titulares de cargos y a personas especialmente obligadas a título o por concepto de un servicio público.

No cambia en nada la constitucionalidad del artículo 9° de la VZG de 1983 el que los datos, en la medida en que deban hacerse disponibles para fines de índole administrativa, se obtengan bajo obligación informativa, so pena de sanción pecuniaria. Ciertamente que toda coacción afecta la dignidad del ser humano, pero la verdad es que los deberes de información impuestos por el legislador, después de haberlos ponderado con los intereses de los afectados para la satisfacción de una necesidad legítima de información por parte del estado, no suscitan reparo alguno, como parte que son del orden constitucional en el sentido del artículo 2°, párrafo 1, de la Ley Fundamental. Sí sería, en cambio, anticonstitucional forzar a alguien a facilitar por sus propias manifestaciones las bases para su procesamiento criminal o para la imposición de una pena. Pero esto ya lo ha tomado en consideración el artículo 9° de la Ley del Censo de 1983. Efectivamente, en el cotejo con el padrón previsto en el párrafo 1 del artículo 9° no se trata de datos susceptibles de poner al descubierto acciones punibles, y para cualesquiera infracciones declarables rige la rigurosa prohibición de perjuicio decretada por el inciso segundo del mismo artículo 9°, párrafo 1. Para que puedan quedar acciones sancionables al descubierto haría falta que se dieran además otros hechos. También el ámbito de aplicación de los párrafos 2 al 4 del artículo 9° de la VZG de 1983 se ha provisto que la utilización de los datos sea únicamente para finalidades “de planificación y estadística”, así como científicas. No se permite en absoluto el uso para medidas de ejecución, en virtud de lo prevenido en el artículo 9°, párrafo 2, inciso tercer, y párrafo 3, inciso tercero, de la propia Ley, y a esto se añade el deber de secreto del artículo 11, párrafo 1, en conexión con el artículo 11, párrafo 4, de la Ley de Estadísticas Federales y con el artículo 9°, párrafo 7, de la VZG de 1983. Por consiguiente, tampoco en la transmisión de datos existe vía jurídica alguna que aboque a la posible revelación de acciones punibles o de cualesquiera otras infracciones jurídicas. Por lo demás, hay que observar que el derecho fundamental del artículo 2°, párrafo 1, de la Ley Fundamental no ofrece una protección sin fisuras contra la autoacusación. Si se trata de elementos de juicio para la satisfacción de una necesidad legítima de información, está facultado el legislador para sopesar los intereses de las diversas partes afectadas, y en esta operación podrá considerar que el Estado necesita las manifestaciones de los ciudadanos en interés de la colectividad. Como quiera que el cotejo con el padrón está limitado a los escasos datos prevenidos en el artículo 2°, párrafos 1 y 2, de la VZG de 1983, y que el artículo 9°, párrafo 1, inciso segundo, de la misma ya establece una prohibición de perjuicio, no cabe objeción alguna de Derecho constitucional al deber ilimitado de información del artículo 5°, párrafo 1, de la VZG de 1983, el relación con el artículo 10 de la Ley de Estadísticas Federales. Si a pesar de todo esto el Tribunal Constitucional Federal llegue

a calificar como constitucionalmente necesaria la prohibición de aprovechamiento de los datos en las pocas situaciones fácticas en que los datos especificados en los apartados 1 y 2 del artículo 2º, de la VZG de 1983 bastarían directamente para desencadenar sanciones de Derecho penal, entonces cabría interpretar el artículo 9º de la VZG de 1983 en este sentido con sujeción a lo dispuesto en la Constitución.

Se han satisfecho las exigencias de la reserva de ley al formularse la teoría de la necesidad esencial desarrollada por el Tribunal Constitucional Federal. Esas exigencias, si es que son necesarias una disposiciones legales, han quedado ya recogidas en la Ley del Censo de 1983 o en las leyes que haya que aplicar para la ejecución de la misma, así como en la Ley de Estadísticas Federales, en la Ley Federal de Protección de Datos y, subsidiariamente, en la Ley de Procedimiento Administrativo. Además se podrían adoptar las normas necesarias mediante disposiciones administrativas. La circunscripción del legislador redundaba también en beneficio de ciudadano, de que de otro modo se vería abrumado por una avalancha de normas. En el supuesto de que el Estado Federal -aparte de la competencia básica de las regiones para adoptar regulaciones de procedimiento administrativo con vistas a la ejecución de leyes federales- tenga alguna obligación de dictar reglamentaciones de esa índole, ya ha cumplido con creces. Por lo demás, es fundamentalmente incumbencia del legislador decidir dentro del marco de su libertad de configuración política qué es lo que procede considerar esencial.

No existe ningún medio más suave de ejecución para encuestas de tipo global. El censo de la población implica que se interrogue a todos los obligados a dar información y que comprueben sus respuestas y la verosimilitud y plenitud de las mismas. Cobra significación sustancial el control de verosimilitud. Así, en el último censo demográfico de 1970 fueron necesarias sólo en Stuttgart una 100.000 (cien mil) preguntas aclaratorias. Toda encuesta completa y correcta lleva aparejado que unos contadores tengan que recorrer el término municipal entero. Efectivamente, el envío de los formularios de preguntas por correo no llega a todos los obligados a dar información por la necesidad de recurrir a las direcciones que constan en los padrones disponibles, que siempre tienen deficiencias. Y tampoco hay garantía de que se devuelva la totalidad de los formularios. Se puede ciertamente pensar en distribuir pura y simplemente los formularios a los contadores, adjuntándoles una lista de destinatarios, para que luego los ciudadanos entreguen el formulario en las oficinas de recuento censal. Este fue el sistema que preveía la Ley del Censo de 1980 de la República Austriaca. Pero tampoco este procedimiento da resultado si no hay contadores y oficinas de recuento. A causa de demoras en la entrega de los formularios faltaba a menudo la actualidad respecto al día de referencia del censo. El procedimiento del llamado formulario-capa escogido por el Estado regional de Hamburgo no constituía en cualquier caso un medio de ejecución más flexible, pues también con este sistema el contador tenía acceso a los datos de la persona obligada a informar. Su única ventaja residía en la separación formal del nombre y la dirección de los demás datos, pero esto no conducía en los resultados a una mayor garantía de los datos a favor del ciudadano.

2.- En contraste a lo que antecede, el Senado de la Villa Libre y Hanseática de Hamburgo ha formulado objeciones jurídico-constitucionales contra la ley del Censo de 1983. Se plantea toda una problemática general de orden jurídico-constitucional en torno a esta Ley del Censo de 1983 por el hecho de que resulta dudoso si queda garantizada, y en qué medida, la anonimidad

de las informaciones que se recaban del ciudadano. Incluso en supuesto de que las preguntas individuales no interfieran el ámbito inviolable de la vida privada, surge el problema básico de si los datos pierden, merced al anonimato, toda referencia personal y de si el anonimato queda suficientemente garantizado. Las posibilidades de identificación directa e indirecta han suscitado en la población y en la doctrina jurídica objeciones sustantivas. La garantía del anonimato para encuestas estadísticas no es sólo un imperativo del Estado de Derecho, sino al mismo tiempo un presupuesto indeclinable para el éxito de un interrogatorio supeditado a la colaboración confiada de la población.

El cotejo del padrón con arreglo al artículo 9º, párrafo 1, de la VZG de 1983 parece problemático, porque en este punto se prevé la imbricación de las finalidades del empadronamiento y de las estadísticas, y resulta dudoso el valor normativo de la prohibición del perjuicio enunciado en el inciso segundo de dicho artículo 9º, párrafo 1.

3.- El encargado federal de la protección de datos y los citados encargados regionales de la protección de datos han expresado diversos reparos constitucionales contra la Ley del Censo de 1983. Algunos son de la opinión de que es posible tomar la Ley en consideración con una interpretación conforme a la Constitución y una ejecución restrictiva y ajustada asimismo a la Constitución. Otros, en cambio, consideran anticonstitucional la reglamentación impugnada.

#### IV

En la audiencia oral los recurrentes han formulado su posición. En nombre del Gobierno Federal han tomado posición el Ministro Federal del Interior, Dr. Zimmermann; el profesor Dr. Badura y el Vicepresidente de la Oficina Federal de Estadística, Dr. Hamer, y a instancias del Gobierno Federal ha sido oído asimismo el profesor Dr. Seegmüller. Han declarado en nombre del Gobierno regional de Baviera el Ministro de Estado del Interior, Dr. Hillermeier, y el Director General, Dr. Giegl; por el Senado de la Villa Libre y Hanseática de Hamburgo, la Senadora Sra. Leithäuser; por el Gobierno regional de Baja Sajonia, el Ministro del Interior, Dr. Möcklinghoff; por el Gobierno regional de Renania del Norte -Westfalia, el Asesor Ministerial Jefe, Dr. Rombach; por Gobierno regional de Renania- Palatinado, el Secretario de Estado, profesor Dr. Rudolf, y por el Gobierno regional de Schleswig- Holstin, el Ministro de Interior, Claussen. Han tomado posición, además, el encargado Federal de la protección de datos, Dr. Baumann; los encargados regionales para la protección de datos Dra. Leuze en Bande-Württemberg, Dr. Tollrith en Baviera, Sr. Büllesbach en la Villa Libre y Hanceatitca de Bremen, Sr. Schapper en Hamburgo, profesor Dr. Simitis en Baviera, Dr. Weyer en Renania del Norte -Westfalia y el ponente de la Comisión de Protección de Datos para Renania- palatinado y Director de Servicios de la Asamblea Regional Sr. Becker.

#### B

Las demandas de inconstitucionalidad son admisibles en lo esencial. Según jurisprudencia conste, un ciudadano individual sólo puede impugnar directamente mediante recurso de inconstitucionalidad una norma de aplicación universal cuando el mismo resulte afectado por esa disposición, de modo presente e inmediato, en sus derechos fundamentales [cfr. Tribunal

Constitucional Federal 40, 141 (156); 43, 291 (385); 50, 290 (319); 58, 81 (104); 59, 1 (17 y sigs.); 60, 360 (370)].

## I

Los recurrentes no están afectados en su totalidad por todas las normas de la Ley.

La cuestión de la condición de morador de un establecimiento a que se refiere el aparta 8 del artículo 2° de la VZG de 1983 no afecta a ninguno de los demandantes, ya que ni como ocupantes de establecimiento alguno ni como directores de establecimientos están obligados a proporcionar información (art. 5°, párrafo 1, inciso primero, de la VZG de 1983). En esta medida, pues, son inadmisibles todos los recursos de inconstitucionalidad presentados.

Respecto a las preguntas sobre estadísticas de edificación prevenidas en el párrafo 1 del artículo 3° de la VGZ de 1983, sólo están obligados a dar información los propietarios del edificio y personas equiparadas, según el párrafo 1, inciso segundo, del artículo 5°, de la repetida VZG de 1983, y de ello, conforme a lo que expone en la demanda, sólo está afectado como propietario de una vivienda el recurrente citado en el apartado a). En cuanto al Censo de centros de trabajos previstos en el artículo 4°, sólo están obligados a informar los propietarios o directores de los centros de trabajo y de las empresas, según el párrafo 1°, inciso cuarto, del artículo 5°. Este precepto sólo afecta a las abogadas demandante citadas en el apartado b) y a los letrados demandantes mencionados en los apartados e). 1 hasta e). 4, e). 7 y e). 9. Las demás demandas de inconstitucionalidad son inadmisibles, en la medida en que van dirigidas contra el párrafo 1 del artículo 3° y contra el artículo 4° de VZG de 1983.

## II

En la medida en que los demandantes están personalmente afectados por la Ley del Censo de 1983, lo están asimismo de modo directo y actual.

No hay, en cambio implicación directa, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, cuando la aplicación de la norma impugnada requiere un acto individual de ejecución por parte de la Administración, pues como regla general es sólo este acto ejecutivo el que interfiere en la esfera de los derechos del ciudadano. El recurso judicial contra esta interferencia hace posible también que se compruebe la constitucionalidad de la Ley impugnada [cfr. Tribunal Constitucional Federal 58, 81 (104); 59, 1 (17); 60, 360 (369 y sigs.)].

Para la ejecución de la Ley del Censo de 1983 hacía falta un requerimiento de suministro de la información; sólo de este modo cabía interferencia en la esfera de derechos de los demandantes (cfs. artículo 5°, párrafo 2, de la VZG de 1983). Contra este acto de ejecución estaba abierta la vía de recurso ante los Tribunales Administrativos, si bien esto no se opone en absoluto a la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad.

En casos de planteamiento muy especial, el Tribunal Constitucional Federal ha afirmado a título excepcional que era admisible el recurso de inconstitucionalidad dirigido inmediatamente contra la Ley misma antes de haberse decretado el acto de ejecución de ésta, cuando la Ley obligaba

al destinatario de la norma a decisiones que ya en su propio momento no eran corregibles posteriormente o bien le forzaba a determinaciones que resultarían irreparables tras la ejecución ulterior de la Ley [Tribunal Constitucional Federal 60, 360, (372) con otros considerandos]. También los recursos de inconstitucionalidad dirigidos inmediatamente contra la Ley del Censo de 1983 son excepcionalmente admisibles desde antes de dictarse el acto de ejecución.

Esta Ley tenía que ejecutarse para todos los ciudadanos dentro de un lapso muy breve. Los formularios habían de enviarse a partir del 18 de abril de 1983 y recogerse antes de comenzar mayo de 1983. Para conseguir una protección legal interina ante los Tribunales Administrativos sólo había, pues, un lapso de unas dos semanas disponibles, y en este período tan estrictamente tasado el punto de que hubieran cabido esperar un pronunciamiento previo esencial para el Tribunal Constitucional Federal. No obstante, habría sido admisible el recurso de inconstitucionalidad contra decisiones desestimatorias en el procedimiento a que se refieren los artículos 80, párrafo 5; 123 y 146, párrafo 1, de la Ley de Administración (cfs. Tribunal Constitucional Federal 51, 130 (138 y sgs.); 53, 30 (49, 52); 54, 73 (190)). De todos modos, una vez impugnado por vía administrativa el requerimiento al envío de la información, habría sido posible una decisión de la jurisdicción constitucional antes de agotarse al vía judicial conforme al artículo 90, párrafo 2, inciso segundo, de la Ley del Tribunal Constitucional Federal [cfr. Tribunal Constitucional Federal 59, 1 (19 sgs.)]. El Tribunal Constitucional Federal habría debido, sin embargo, en este supuesto enfrentarse a múltiples y posiblemente contradictorias sentencias de los Tribunales Administrativos y se habría dado, además, el peligro de la consiguiente inseguridad jurídica, al otorgar algunos Tribunales, y otros no, protección jurídica interina al interesado. En estas circunstancias, el principio de subsidiaridad que dirige fundamentalmente al ciudadano a los Tribunales Especiales se habría trastocado y convertido en su contrario, y ya no habría servido para descargar al Tribunal Constitucional Federal y proporcionarle el conocimiento de la concepción de cada caso por los Tribunales especiales, sino que le habría expuesto a una presión decisoria especialmente intensa por razón del objeto y por la premura del tiempo. En esta situación fáctica los demandantes podían lícitamente impugnar la Ley inmediatamente a título excepcional mediante recurso de inconstitucionalidad.

## C

Las demandas de inconstitucionalidad -en la medida en que son admisibles a trámite- resultan parcialmente fundadas.

## I

Aun cuando se impone a los demandantes por el artículo 5º, párrafo 1, de la VZG de 1983 una obligación directa de suministrar información sobre determinados puntos objetivos especificados en los artículos 2º al 4º de la VZG de 1983, no resulta vulneración alguna de los derechos fundamentales de los interesados a que se refieren los artículos 4º, 5º y 13 de la Ley Fundamental.

1.- La obligación de suministrar datos veraces (artículo 5º, párrafo 1, apartado 1, de la VZG de 1983, en relación con el artículo 10, párrafo 3, de la Ley de Estadísticas Federales) sobre la

pertenencia legal o no pertenencia a una determinada asociación religiosa (artículo 2º, apartado 1, de la VZG de 1983) no lesiona el derecho fundamental de los demandantes a la libertad de creencias (artículo 4º, párrafo 1, de la Ley Fundamental). Es verdad que la libertad de creencias lleva aparejado no sólo el derecho de profesar las propias convicciones religiosas, sino también el de silenciarlas, como se ha reconocido en particular por el artículo 140 de la Ley Fundamental, en conexión con el párrafo 3 del artículo 136 de la Constitución de Weimar (Weimarer Reichsverfassung, abreviadamente WRV). Esta libertad negativa de creencias que, sin embargo, limitada por la reserva del artículo 136, párrafo 3, inciso segundo, de la propia Constitución de Weimar, que permite a las autoridades preguntar si se pertenece o no a una asociación religiosa cuando depende de estos derechos y obligaciones o bien cuando así lo exige una encuesta estadística legalmente ordenada. Precisamente estamos aquí ante esta excepción legítima, puesto que se trata de una encuesta estadística dispuesta legalmente para fines federales en el sentido del artículo 73, de la Ley Fundamental 15.

Es decisivo para el enjuiciamiento de la competencia federal si la encuesta sirve o no al cumplimiento de una misión del Estado Federal.

Según la exposición de motivos del proyecto de la Ley, se da efectivamente este supuesto, toda vez que los resultados de la encuesta sobre la pertenencia religiosa revelan informaciones significativas para la actuación del Estado Federal y de los Estados religiosos (cfr. documento del Bundestag – BTDrucks – 9/451, pág. 9). Hay que considerar además la práctica gubernativa, que cobra un significado esencial a la hora de determinar el ámbito cuantitativo de una norma de competencia [cfr. Tribunal Constitucional Federal 41, 205 (220)]. Con arreglo a dicha práctica, cabe en los programas de estadísticas federales tomar también en cuenta las exigencias estadísticas de los Estados regionales, ya que se acaballan de muchos modos las competencias legislativas, administrativas y planificadoras de la Federación y de las regiones. Según la práctica gubernamental seguida hasta ahora se exigían en los censos de población datos sobre la pertenencia o no pertenencia a una asociación religiosa no solo bajo la vigilancia de la Constitución de Weimar, sino también bajo la Ley Fundamental. En consecuencia, ya se preveían preguntas equivalentes en virtud del artículo 5º, primer inciso, en relación con el anejo 1, sección primera, de la Ley del Censo de 27 de julio de 1950 (BGBl I, pág. 335); del artículo 3º, apartado 1, letra a), en relación con el artículo 6º, apartado 1, de la Ley del Censo de 13 de abril de 1961 (BGBl I, pág. 437), y del artículo pasado 20º, apartado 1, en relación con el artículo 5º, apartado 1, de la Ley del Censo de 14 de abril de 1969 (BGBl I, pág. 292). En esta situación objetiva la Federación estaba legitimada para ordenar por vía de ley encuesta sobre pertenencia o no pertenencia a una asociación religiosa.

2.- Los preceptos de la Ley del Censo de 1983 no lesionan tampoco el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (artículo 13, párrafo 1, de la Ley Fundamental).

Este derecho fundamental no se lesiona -como opinan algunos de los recurrentes simplemente porque estos sean compelidos, en virtud del artículo 3º, párrafo 2, en relación con el artículo 5º, párrafo 1, apartado 3, de la VZG de 1983, a revelar sus circunstancias privadas de vivienda. Vivienda en el sentido del artículo 13 de la Ley Fundamental lo es únicamente la esfera espacial de intimidad [Tribunal Constitucional Federal 32, 54 (72)]. El Derecho fundamental establece para el poder público una prohibición fundamental de entrega en la vivienda o de

permanencia en ella contra la voluntad de habitante, y aquí entran, por ejemplo, la instalación de escucha en las viviendas y la utilización de los mismos, pero no las encuestas y la obtención de información que se pueda conseguir sin introducirse ni permanecer en la vivienda. Estos actos quedan fuera del artículo 13 de la Ley Fundamental. El deber de información preceptuado en virtud del artículo 4º, párrafo 2, en relación con el artículo 5º, párrafo 1, apartado 3, de la VZG de 1983, sobre preguntas relativas a estadísticas de vivienda, no tiene que ver con la entrada o la permanencia forzosa en la vivienda de la persona obligada a dar la información.

3.- La obligación de informar sobre hechos estimados y especificados pormenorizadamente en los artículos 2º al 4º de la VZG de 1983 no lesiona tampoco el derecho fundamental a la libertad de expresión del pensamiento (artículo 5º, párrafo 1, inciso primero, de la Ley Fundamental).

No procede acoger la opinión de que la libertad garantizada por el artículo 5º párrafo 1, de la Ley Fundamental de negarse a manifestar la propia opinión (libertad negativa de expresión del pensamiento) protege también al titular contra la indagación, acopio y transmisión de hechos, de tal forma que la protección constitucional contra intromisiones en materia de información resulta garantizada exclusivamente por el artículo 5º, párrafo 1, inciso primero, de la Ley Fundamental. Semejante protección quedaría de antemano coartada en el caso de inquisición mediante encuestas de datos que podrían realizarse en terceras personas o bien mediante observaciones secretas. Pero es que además no hay tampoco emisiones de opinión cuando el propio interesado proporciona datos en una encuesta estadística.

Es de significación constituida para determinar lo que protege el derecho fundamental como expresión de una "opinión", el elemento de la toma de posición, del concepto que se tiene de algo, de lo que se opina en el marco de un análisis intelectual, sin que se trate aquí del valor, de la exactitud, de la racionalidad de la expresión. La comunicación de un hecho no es en sentido estricto la manifestación de una "opinión", porque le falta precisamente ese elemento, y solo está protegida por el derecho fundamental de libertad de emisión del pensamiento, en la medida en que constituye el presupuesto de la formación de las opiniones, que si está garantizado por el artículo 5º, párrafo 1, de la Ley Fundamental en el conjunto del precepto [Tribunal Constitucional Federal 61, 1(8)]. Frente a esto, los datos de encuesta estadísticas, como, por ejemplo, los de la Ley del Censo de 1983, constituyen puras comunicaciones de hechos que no tienen nada que ver con la formación de la opinión.

## II

La piedra de toque es, en primer termino, el derecho general de la personalidad, protegido por el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el párrafo 1 del artículo 1º de la Ley Fundamental.

1.- a) En la clave de bodega del ordenamiento de la Ley Fundamental se encuentra el valor y la dignificación de la persona, que actúa con libre autodeterminación como miembro de una sociedad libre. Precisamente a su protección se encamina – aparte de garantías de libertades especiales- el derecho general de la personalidad, garantizado por el artículo 2º, párrafo 1, en conexión con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental, derecho que precisamente, a la

evolución moderna y de las nuevas amenazas lleva aparejadas para la personalidad, cobra significado especial [cfr. Tribunal Constitucional Federal 54, 148(153)]. Las delimitaciones jurisdiccionales delineadas hasta la fecha no acaban, sin embargo, de definir el contenido del derecho de la personalidad. Este abarca también – como ya se ha apuntado en la decisión del Tribunal Constitucional Federal 54, 148(155), como continuación de sentencias anteriores [Tribunal Constitucional Federal 27, 1(6), sobre el minicenso; 27,344 (350 y sigs.), sobre actas de divorcios; 32, 373 (379), sobre ficheros médicos; 35, 202(202), asunto Lebach; 44, 353 (372 y sigs.), sobre oficina de asesoramiento a toxicómanos] – la facultad del individuo, derivada de la idea de autodeterminación, de decidir básicamente por sí mismo cuando y dentro de que límites procede revelar situaciones referente a la propia vida [cfr. igualmente Tribunal Constitucional Federal 56, 37 (41 y sigs.), sobre autoacusación; 63,131 (142 y sigs.) sobre contraexposición].

Pues bien, esta facultad requiere en las condiciones actuales y futuras de la elaboración automática de datos una medida especial de protección. Aparece ante todo amenaza por el hecho de que los procesos de decisión ya no se pueden retrotraer como antiguamente a registros y documentos compilados manualmente; antes bien, hoy día, gracias a la ayuda de la elaboración automática de datos, la información individual sobre circunstancias personales u objetivas de una persona determinada o, en su caso, determinable [datos de referencia personal, cfr. artículo 2º, párrafo 1, de la Ley Federal de Protección de Datos (16)] son técnicamente hablando acumulables sin límite alguno y en cualquier momento se puede recabar en cuestión de segundos, cualquier que sea la distancia. Es más, esa información puede – especialmente con el montaje de sistema de integrados de información- refundirse con otras colecciones de datos en un perfil de personalidad parcial o ampliamente definido, sin que el interesado pueda controlar suficientemente su exactitud y su utilización. De modo se han ensanchado en una medida hasta ahora desconocida las posibilidades de indagación e influencia susceptibles de incidir sobre la conducta del público en aquella.

Ahora bien, la autodeterminación del individuo presupone –también en las condiciones de las técnicas modernas de tratamiento de la información- que se conceda al individuo la libertad de decisión sobre las acciones que vaya a realizar o, en caso, incluyendo la posibilidad de obrar de hecho en forma consecuente con la decisión adoptada. El que no pueda percibir con seguridad suficiente que informaciones relativas a él son conocidas en determinados sectores de su entorno social y quien de alguna manera no sea capaz de aquilatar lo que puedan saber de él sus posibles comunicantes puede verse substancialmente cohibido en su libertad de planificar o decidir por autodeterminación. No serían compatibles con el derecho a la autodeterminación informativa un orden social y un orden jurídico que hiciese posible al primero, en el ciudadano ya no pudiera saber quién, qué, cuándo y con qué motivo sabe algo sobre él. Quien se siente inseguro de si en todo momento se registran cualesquiera comportamientos divergentes y se catalogan, utilizan o transmiten permanentemente a título de información procurara no llamar la atención con esa clase de comportamiento. Quien sepa de antemano que su participación, por ejemplo, en una reunión o en una iniciativa cívica va a ser registrada por las autoridades y que podrán derivarse riesgos para él por este motivo renunciara presumiblemente a lo que supone un ejercicio de los correspondientes derechos fundamentales [artículo 8º y 9º de la Ley Fundamental (17)]. Esto no solo menoscabaría las oportunidades de desarrollo de la personalidad individual, sino también el bien público, porque

la autodeterminación constituye una condición elemental de funcionamiento de toda comunidad fundada en la capacidad de obrar y de cooperación de sus ciudadanos.

De lo que antecede se deduce lo siguiente: la libre eclosión de la personalidad presupone en las condiciones modernas de la elaboración de datos la protección del individuo contra la recogida, el almacenamiento, la utilización y la transmisión limitada de los datos concernientes a la persona. Esa protección cae, por lo tanto, dentro del ámbito del derecho fundamental del artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental. El derecho fundamental garantiza, en efecto, la facultad del individuo de decidir básicamente por sí solo sobre la difusión y la utilización de sus datos personales.

b) Este derecho a la “autodeterminación informativa” no es, sin embargo, garantizado sin límites. El individuo no tiene ningún derecho sobre sus datos en el sentido de una soberanía absoluta e irrestringible, sino que es más bien una personalidad que se desenvuelve dentro de la comunidad social y que esta llamada a comunicarse. La información, incluso en la medida en que se refiera a la persona como tal, ofrece un retrato de la realidad social que no cabe asignar exclusivamente al interesado. La Ley Fundamental ha resuelto la tensión individuo – comunidad en el sentido de la referencia y vinculación comunitaria de la persona, como ya ha puesto varias veces de relieve en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal [cfr. Tribunal Constitucional Federal 4,7(15); 27, 344 (351 y sigs.); 33, 303 (334); 50, 290 (353); 56,37 (49)]. El individuo tiene, pues, que aceptar en principio determinadas limitaciones de su derecho de la colectividad.

Estas limitaciones necesitan, sin embargo, con arreglo al artículo 2º, párrafo 1, de la Ley Fundamental -como ya ha reconocido adecuadamente en el párrafo 1 del artículo 6º de la Ley de Estadísticas Federales (18)-, un fundamento legal (constitucional), del que se deduzcan con suficiente claridad y de modo inteligible para el ciudadano los supuestos y el ámbito de las limitaciones y que responda, por lo tanto, al imperativo de claridad normativa inherente al Estado de Derecho [Tribunal Constitucional Federal 45, 400 (420) con otros considerados].

El legislador debe, además, tener a la vista en sus reglamentaciones el principio fundamental de la proporcionalidad, el cual se desprende, como principio fundamental revestido de rango constitucional, de la propia esencia de los derechos fundamentales del mismo, que como expresión que son del derecho general del ciudadano a la libertad frente al Estado, solo pueden ser restringidos por el poder público en tanto en cuanto esto sea indispensable para la salvaguardia del interés general [Tribunal Constitucional Federal 19, 342 (348) jurisprudencia const.]. A la vista de los peligros ya expuestos de la utilización de medios automáticos para la elaboración de datos, el legislador tiene que adoptar también más precauciones organizativas y jurídico – procesales que en el paso para conjurar el riesgo de vulneración del derecho a la personalidad [cfr. Tribunal Constitucional Federal 53, 30 (65); 63, 131(143)].

2.- Las demandas de inconstitucional no dan pie para un examen exhaustivo del derecho a la autodeterminación informativa. Lo único que produce decidir es el alcance de este derecho en cuanto a las injerencias por las cuales el Estado exige al ciudadano la comunicación de datos relativos a su persona, y en este punto no es posible tomar como referencia única la clase de datos. Lo decisivo es la utilidad y la posibilidad de utilización de los mismos, las cuales

dependen, por una parte, de la finalidad a la que sirve la encuesta y, por otra, de las posibilidades de la oración e interrelación propias de la tecnología informativa que se emplee. De este modo, un dato carácter en si mismo de interés puede cobrar un nuevo valor de referencia, y en esta medida ya no existe, bajo las condiciones de la elaboración automática de datos, ningún dato "sin interés".

A consecuencia de lo que antecede, el grado de sensibilidad de las informaciones ya no depende únicamente de si afectan o no procesos de la intimidad. Hace falta más bien conocer la relación de utilización de un dato para poder determinar sus implicaciones para el derecho de la personalidad. Solo cuando reine la claridad sobre la finalidad con la cual se reclamen los datos y que posibilidades de interconexión y de utilización existen se podrá contestar la interrogantes sobre la licitud de las restricciones del derecho a la autodeterminación informativa.

En este punto procede distinguir entre datos referidos a la persona, susceptibles de recogida y elaboración en forma individualizada, no anónima [sobre estos, ver apartado a], y los que se destinen a fines estadísticos [sobre estos, ver apartado b].

a) Hace tiempo que se ha reconocido que la encuesta forzosa de datos referidos a la persona no es admisible sin más ni más, especialmente cuando esos datos hayan de utilizarse para una tarea ejecutiva de índole administrativa (por ejemplo, la tributación o el otorgamiento de prestaciones de la Seguridad social). En este punto el legislador ya ha previsto diversas medidas para la protección de los interesado, que apuntan en la dirección señalada por el Derecho constitucional (cfr., por ejemplo, los ordenamientos en las leyes de protección de datos del Estado Federal y de los Estados regionales; artículo 30 y 31 de la Ordenanza de Arbitrios -AO-; artículo 35 del libro I del Código Social -SGB I-, en relación con los artículos 67 al 86 del Cód. Penal, para X). Hasta qué punto el derecho a la autodeterminación informativa y en conexión con éste el principio fundamental de proporcionalidad, así como el deber de adoptar precauciones jurídico-procesales, obligan constitucionalmente al legislador a dictar estas normas depende del modo, del ámbito y de las utilidades imaginables de los datos recogidos, así como del peligro de abuso de los mismos [cfr. Tribunal Constitucional Federal 49, 89 (142); 53, 60 (61)]. Sólo habrá, en principio, un interés general preponderante, respecto a datos con referencia social, cuando se excluyan cualesquiera informaciones íntimas no exigibles razonablemente y toda autoacusación. Con arreglo a los elementos de juicio y a la experiencia actual parecen significativas ante todo las medias siguientes:

Toda coerción al suministro de datos de referencia personal exige que el legislador haya determinado la finalidad de utilización con toda precisión en cuanto al ámbito y que los datos sean adecuados y necesarios para esa finalidad. La recolección de datos no anonimizados y su acopio para fines indeterminados o indeterminables serían incompatibles con este requisito. Además, todas las oficinas que recopilen datos de referencia personal para el cumplimiento de su respectiva misión deberán limitarse al mínimo indispensable para la consecución del objetivo indicado.

La utilización de los datos se reduce al objetivo fijado por la Ley. Sólo a la luz de los peligros de la elaboración automática de datos resulta imprescindible una protección -fija y de oficio- contra

toda desviación de finalidad mediante prohibiciones de transmisión y de aprovechamiento. También son esenciales como precauciones aseguradoras de orden jurídicoprocesal las obligaciones de aclaración, información y cancelación.

A consecuencia de la opacidad para el ciudadano el almacenamiento y la utilización de datos en las condiciones de la elaboración automática de datos y también para una protección jurídica preferente mediante precauciones adoptadas a tiempo, es de significación sustancial la participación de encargados independientes de la protección de datos para una salvaguardia efectiva del derecho a la autodeterminación informativa.

b) La recogida y elaboración de datos con fines estadísticos ofrece peculiaridades que no pueden despreciarse en un enjuiciamiento desde el punto de vista del Derecho constitucional.

aa) La estadística reviste una importancia considerable para una política estatal comprometida a los principios y líneas directrices de la Ley Fundamental. Si no se ha de aceptar el desarrollo económico y social como un destino imposible de alterar, sino que se le entiende como misión permanente, hacen falta informaciones omnicomprendivas, continuas y permanentemente actualizadas sobre las circunstancias económicas, ecológicas y sociales. Sólo el conocimiento de los datos pertinentes y la posibilidad del uso para la estadística de las informaciones obtenidas con ayuda de las oportunidades que brinda una elaboración automática de datos puede lograr el basamento indispensable para una política de Estado orientada hacia el principio del Estado social [cfs. Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (9)].

En la encuesta con fines estadísticos no cabe exigir una vinculación teleológica estrecha y concreta de los datos. Es rasgo esencial de la estadística que los datos, una vez preparados estadísticamente, hayan de utilizarse para las funciones más variadas e imposibles de determinar de antemano, y en consecuencia con esto existe también una necesidad de almacenar un acervo de datos. El imperativo de una descripción concreta del objetivo y la prohibición rigurosa de la recolección de datos de referencia personal en grandes cantidades pueden valer únicamente para las encuestas con finalidad no estadística, pero no en un censo de población que ha de suministrar una base garantizada de información para ulteriores investigaciones estadísticas, así como para el proceso de planificación mediante una determinación fiable del número y de la estructura social de la población. El censo demográfico tiene forzosamente que ser una encuesta de finalidad y elaboración múltiple y por consiguiente una recolección y almacenamiento de datos en gran escala, si el Estado ha de enfrentarse debidamente preparado a la evolución de la sociedad industrial. También sería contraria al objetivo propuesto la prohibición de transmisión y utilización de datos ya elaborados estadísticamente.

bb) Si no fuere de antemano determinable por la naturaleza misma del objeto la multitud de las posibilidades de utilización e interconexión en la estadística, deberán entonces oponerse en contrapartida las correspondientes limitaciones a la encuesta y a la elaboración de datos dentro del sistema de información. Hay que conseguir requisitos claramente definidos para la elaboración que garanticen que el individuo, en las condiciones de una recolección y de una elaboración automatizada de sus datos personales, no va a quedar convertido en un simple objeto de información. Ambas cosas, la falta de vinculación a un objetivo determinado,

reconocible en cualquier momento y asequible, así como la utilización polifacética de los datos. Precisamente porque desde el principio faltan barreras en cuanto a la finalidad susceptible de limitar el caudal de datos, los censos de población llevan tendencialmente aparejado el peligro, ya evocado en la sentencia sobre el minicenso [Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (6)], de un registro y una catalogación del individuo contrarios al respeto de su personalidad. De ahí que sea necesario establecer requisitos especiales para la recolección y elaboración de datos con fines estadísticos a fin de proteger el derecho a la personalidad de los ciudadanos obligados a facilitar información.

Sin perjuicio del carácter multifuncional de la recopilación y elaboración de los datos para objetivos estadísticos, está el requisito de que esta operación se realice únicamente como medio auxiliar para el cumplimiento de una función pública. Tampoco cabe aquí exigir cualesquiera datos. Incluso en las encuestas de datos individuales que van a usarse para fines estadísticos, el legislador debe comprobar desde el momento mismo en que ordena el deber de facilitar información si esos datos llevan o no aparejado el peligro de calificar socialmente al interesado (por ejemplo, como toxicómano, como sujeto con antecedentes penales, enfermo mental o individuo asocial) y si no se podría conseguir igualmente la finalidad de la encuesta mediante una investigación de signo anónimo. Este podría ser, por ejemplo, el caso objeto de indagación que se regula en el artículo 2º, apartado 8, de la VZG de 1983, según el cual el censo demográfico y profesional abarca en materia de instalaciones la condición de ocupante de las mismas o bien la pertenencia al personal o al grupo de los familiares del personal. Esta encuesta debe, en principio, suministrar puntos de referencia acerca de la ocupación de los centros (Bundestag, documento 9/451, pág. 9). Un objetivo de esta naturaleza se puede alcanzar también sin necesidad de referencia personal -dejando aparte el peligro de la calificación social-. Basta que el director del centro sea compelido a comunicar el día de la encuesta el número de acogidos, según las características indicadas en el artículo 2º, apartado 8, de la VZG de 1983, sin referencia alguna a personas individuales. Una indagación con referencia personal de los hechos a que se refiere este apartado 8 del artículo 2º, de la VZG de 1983 sería, por consiguiente, en sí misma una transgresión del derecho a la personalidad protegido, por el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, de la Ley Fundamental.

Para garantizar el derecho a la autodeterminación informativa hacen falta además precauciones especiales para la ejecución y la organización de la encuesta y de la elaboración de los datos, toda vez que las informaciones son todavía individualizables durante la fase de la indagación -y en parte también durante la de almacenamiento-; al mismo tiempo, se necesitan reglas de cancelación para cuantos datos se hayan recabado a título de indicaciones auxiliares (rasgos de identificación) y que sean susceptibles de hacer fácil una posible desanonimización, tales como el nombre, la dirección, el número de referencia y la lista de contadores [cfr. también el artículo 11, párrafo 7, inciso primero, de la Ley de Estadísticas Federales]. Revisten especial significación para las encuestas estadísticas las reglamentaciones de hermetización hacia el exterior. Para la protección del derecho a la autodeterminación informativa es irrenunciable -y también lo es para el propio procedimiento de la encuesta- el riguroso secreto de los datos recolectados con fines estadísticos, en tanto en cuanto subsista o se pueda obtener un elemento de referencia personal (secreto estadístico), y lo mismo vale para el imperativo de una anonimización lo más pronta posible (en lo fáctico), unida a la adopción de precauciones contra toda desanonimización.

Sólo la impermeabilización de las estadísticas mediante la anonimización de los datos y el secreto de los mismos, en la medida en que éstos todavía brinden una referencia personal, siquiera por tiempo limitado, impermeabilización que exige el derecho a la autodeterminación informativa y que ha de asegurarse por la ley, puede abrir el acceso de los órganos estadísticos a la informaciones indispensables para las funciones de planificación. Únicamente con este requisito se puede y se debe esperar de los ciudadanos que suministren los datos que se les exigen coactivamente. Por el contrario, si se pueden transmitir datos referidos a la persona y obtenidos con fines estadísticos contra la voluntad y sin con conocimiento del interesado, esto no sólo limita ilícitamente el derecho constitucionalmente garantizado a la autodeterminación informativa, sino que además pone en peligro la estadística oficial prevista por la propia Ley Fundamental en su artículo 73, apartado 11, y por eso mismo digna de protección. Es necesario para la capacidad operativa de las estadísticas oficiales el mayor grado posible de exactitud y de veracidad de contenido de los datos recogidos, y este objetivo solamente se puede alcanzar cuando se logra la confianza necesaria del ciudadano obligado a informar en la hermetización de sus datos personales obtenidos con finalidades estadísticas, sin la cual no cabe conseguir que esté dispuesto a facilitar información verídica (en este sentido, acertadamente, la exposición de motivos del Gobierno Federal del proyecto de Ley del Censo de Población de 1950; cfr. Bundestag, documento I/982, pág. 20, acerca del artículo 10). Una praxis estatal que no se preocupa de forjar esta confianza mediante la exposición pública del proceso de elaboración de los datos y una estricta preservación de los mismos abocaría a plazo no muy largo a la relajación de la disposición a cooperar, porque surgiría la desconfianza. Como quiera que la coerción estatal sólo puede resultar eficaz en una medida reducida, toda actuación estadística del Estado que burle los intereses de los ciudadanos parecerá, sí, ventajosa a corto plazo, pero a la larga conducirá a una reducción de la cantidad y de la exactitud de la información (Bundestag, documento I/982, ibídem). Si el aumento constante de la complejidad del entorno que caracteriza a las sociedades altamente industrializadas sólo se puede esclarecer con la ayuda de unas estadísticas fidedignas y analizar con vistas a medidas estadísticas de objetivos bien definidos, todo lo que sea poner en peligro las estadísticas oficiales aboca, en última instancia, a poner en cuestión un importante presupuesto de la política del Estado social. Si, en consecuencia, sólo mediante la incomunicabilidad de las estadísticas cabe salvaguardar la actividad estatal de "planificación", el principio del secreto y de la anonimización más pronta posible de los datos resulta obligado no sólo para la protección del derecho del individuo a la autodeterminación informativa, sino también inherente a las estadísticas mismas.

cc) Si se toman efectivamente en consideración las exigencias apuntadas, la recogida de datos para fines exclusivamente estadísticos resulta irreprochable desde los conocimientos y experiencia actuales en materia de Derecho constitucional. No se ve, en efecto, por qué el derecho de los ciudadanos a su personalidad va a quedar menoscabado si los datos recogidos se ponen, después de haber sido anonimizados o estadísticamente tratados (cfr. artículo 11, párrafo 5 y 6, de la Ley de Estadísticas Federales), a disposición de otros órganos estatales o de otras entidades por las oficinas estadísticas.

Problemas especiales plantea la entrega (transmisión) de datos no anonimizados ni tampoco estadísticamente tratados, y por lo tanto referidos a personas determinadas. Las encuestas para fines estadísticos comprenden también datos individualizados sobre cada ciudadano que

no resultan indispensables para las finalidades estadísticas y que únicamente sirvan como medio auxiliar para el procedimiento de encuestas -de esto tiene que partir el ciudadano interrogado-. Es verdad que todas estas indicaciones se pueden transmitir en virtud de una autorización expresa de la ley, en tanto en cuanto esto se haga mediante tratamiento estadístico por otras autoridades y que además las precauciones requeridas para la protección del derecho a la personalidad, en particular el secreto estadístico y el imperativo de la pronta anonimización, estén salvaguardadas de modo fiable mediante la organización y el procedimiento, de igual modo que lo están en las oficinas estadísticas de la Federación y de las regiones. Por el contrario, toda entrega a terceros de datos recogidos con fines estadísticos y no anonimizados o estadísticamente tratados con objetivos de índole administrativa es susceptible de interferir ilícitamente el derecho a la autodeterminación informativa (cfr. igualmente en C, IV, 1).

### III

El programa de encuesta de la Ley del Censo de Población cumple en lo esencial los requisitos jurídico-constitucionales expuestos. Constituyen el objeto de la comprobación en este punto los artículos 2° al 4°, en conexión con el artículo 5°, párrafo 1, de la Ley, con excepción de la pregunta sobre la condición de acogido a un centro o de pertenencia al personal del centro prevista en el apartado 8 del artículo 2°, en relación con el artículo 5, párrafo 1, apartado 1, subinciso 2. Estas disposiciones son compatibles con el párrafo 1 del artículo 2°, en relación con el artículo 1°, párrafo 1, de la Ley Fundamental, con la reserva de que el legislador se preocupe de rellenar las normas de organización y procedimiento que garanticen ese derecho fundamental y que de este modo se salvaguarden las exigencias constitucionales que cabe imponer a una encuesta global de la naturaleza de la Ley del Censo de 1983.

1.- La Ley del Censo de 1983 obliga en su artículo 5° a los recurrentes, so pena de multa (artículo 14, en relación con el artículo 10, de la Ley de Estadísticas Federales), a informar sobre los hechos objeto de encuesta citados en el artículo 2°, apartado 1 al 7, y en los artículos 3° y 4° de la VZG de 1983, interfiriendo así el derecho a la propia personalidad, garantizado en el párrafo 1 del artículo 2°, en relación con el artículo 1°, párrafo 1, de la Ley Fundamental. Los datos recogidos deben servir también para misiones futuras, no previsibles en el momento de la encuesta. Esta interferencia informativa es algo que el obligado a informar tiene que aceptar, pues se hace en aras del interés preponderante de la colectividad y cumple los mandatos de claridad normativa y de proporcionalidad.

a) El programa de encuesta de la Ley del Censo de 1983 no aboca a un registro y catalogación total o parcial de la personalidad incompatible con la dignidad del hombre.

Según la exposición de motivos del proyecto gubernamental (Bundestag, documento 9/451, pág. 7 y sigs.), los censos de población, de vivienda, de profesiones y de centros de trabajo deben allegar datos sobre las últimas novedades en la población, en su distribución territorial y en su composición conforme a determinadas características demográficas y sociales, así como sobre su ocupación económica, manifestaciones, en consecuencia, puramente despersonalizadas.

El programa de la encuesta puede ciertamente reproducir sectores concretos de la vida, por ejemplo lo relativo a la vivienda del ciudadano, pero no la personalidad de éste. Otra cosa sólo sería factible en el supuesto de que fuese posible una vinculación irrestricta de los datos obtenidos con el material de datos, en parte muy delicados, ya en poder de las autoridades administrativas, o bien el descubrimiento de esa interconexión de datos mediante un número uniforme de identificación personal u otra característica cualquiera de clasificación; es ilícito, en efecto, incluso el anonimato de las encuestas estadísticas, todo registro y catalogación omnicompreensiva de la personalidad mediante reunión de datos singulares sobre el modo de vida y la persona para componer así un perfil de la personalidad del ciudadano [Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (6)]. Ya el artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales se opone a semejantes imbricaciones de datos -composiciones totales-, al permitir la transmisión de datos individuales no anonimizados, incluso entre las personas y oficinas encargadas de la realización de estadísticas federales, únicamente en la medida indispensable para la confección de las estadísticas federales (párrafo 2 del artículo 11 de la citada ley de Estadísticas Federales).

La reunión de los datos obtenidos en el marco del censo de población de 1983 o la conexión de los mismos con las informaciones obrantes ya en las oficinas estadísticas no permite tampoco elaborar imágenes parciales de la personalidad que no sean compatibles con la dignidad del ser humano. Por un lado, la elaboración y utilización de los datos tiene que desenvolverse dentro del objetivo de la encuesta legalmente establecido y señalado con la designación de censo demográfico, de profesiones, de viviendas y de centros de trabajo; por otro, rige el principio fundamental vinculante en general para las estadísticas oficiales de que el tratamiento de los datos individuales tiene siempre que abocar a una forma “estructurada” -o sea, anónima-, de tal modo que como resultado sea ilícita la elaboración de “imágenes” referidas a la personalidad, ni siquiera en forma de composiciones parciales.

b) El programa de encuesta de la Ley del Censo de 1983 satisface asimismo el imperativo de claridad normativa.

Una ley es suficientemente precisa cuando se deduce claramente su finalidad del propio contexto legal en relación con los antecedentes documentales [Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (8)]; en este punto basta que el objetivo de la ley se desprenda de la relación en que se encuentre su texto con el sector de la vida que pretende regular [cfs. Tribunal Constitucional Federal 62, 169 (183)]. Pues bien, la descripción en la Ley del Censo de 1983 de las características que se han de investigar responde a estos requisitos; el ciudadano puede, en efecto, saber sobre lo que se le va a interrogar. Los fines capitales se deducen meridianamente del tipo de encuesta -a saber, un censo de población, de profesiones, de viviendas y de centros de trabajo-, del programa de la encuesta y de los antecedentes documentales de la ley. No es necesario que el legislador especifique en la propia ley la finalidad específica de cada una de las peculiaridades de la recogida de datos para objetivos estadísticos, especialmente en un censo demográfico; aquí resulta imposible la enumeración por lista de los objetivos singulares por la multiplicidad de funciones a que se encaminan los fines marcados.

c) El programa de encuesta de la Ley del Censo de 1983 cumple asimismo, en la medida en que constituye una piedra de toque, el principio fundamental de la proporcionalidad, según el

cual toda medida para la consecución del objetivo perseguido debe ser adecuada y a la vez indispensable, y la interferencia que esto lleva aparejada no puede, en cuanto a intensidad, ser desproporcionada a la importancia del objeto y a las cargas que imponga al ciudadano [Tribunal Constitucional Federal 27, 344 (352 y sig.), jurisprudencia constante].

La Ley del Censo de 1983 debe proporcionar al Estado las informaciones que necesita para su futura planificación y actuación. Como precondition para el buen ordenamiento de la actividad estatal [cfr. Tribunal Constitucional Federal 27, 1 (7)], la Ley del Censo de 1983 sirve una finalidad de ilustración que se persigue para el cumplimiento de funciones legítimas del Estado.

Con el medio así empleado del censo de población como encuesta global (encuesta omnicompreensiva) y el repertorio de preguntas del artículo 2º, apartado 1 al 7, y de los artículos 3º y 4º de la VZG de 1983, la República Federal Alemana ha dado pleno cumplimiento a las obligaciones derivadas de la directriz del Consejo de las Comunidades Europeas de 22 de noviembre de 1973 para la sincronización de los censos generales de población -73/403 EWG- ("Boletín Oficial de las Comunidades" núm. L 347, de 17 de diciembre de 1973, pág. 50). Los métodos y el programa de recolección de los datos son a la vez necesarios y adecuados para conseguir el fin perseguido y razonables para las personas obligadas a dar la información.

aa) No cabe hoy por hoy formular objeción alguna si el legislador ha partido de la base de que las encuestas a base de muestreos en condiciones de voluntariedad absoluta o bien una combinación de muestreo y de encuesta universal no puede sustituir al censo de población como encuesta de signo total. Estas alternativas a una encuesta total están lastradas de graves fuentes de error y además presuponen la existencia de datos fiables sobre la población total, que de momento sólo censos demográficos periódicos pueden suministrar.

Esta valoración descansa en el estado actual de los conocimientos y de la experiencia. Antes de adoptar decisiones en el futuro en materia de encuestas, el legislador tendrá que analizar de nuevo el grado que en cada momento se haya alcanzado en la discusión metodológica, para determinar si y en qué medida se pueden mantener los métodos tradicionales de recogida y elaboración de la información. Los métodos de las estadísticas oficiales y de la investigación social evolucionan de modo constante y el legislador no puede pasar por alto esta evolución. Tiene, antes bien, que prever las repercusiones inciertas de una ley agotando las fuentes de conocimiento asequibles, para poder valorar esas repercusiones del modo más fiable posible [tribunal Constitucional Federal 50, 290 (334)], y si más tarde aparece un fallo en las previsiones, estará obligado a corregirlo [cfr. Tribunal Constitucional Federal, ibidem (335)]. El legislador puede, efectivamente, a consecuencia de cambios en las circunstancias, estar obligado a perfeccionar una normativa que originariamente se ajustaba a la Constitución [cfr. Tribunal Constitucional Federal 56, 54 (78) con otros considerandos]. Debe asimismo, al ordenar la confección de una encuesta estadística, comprobar, a la vista del material accesible, si sigue siendo proporcionada o no una encuesta total a pesar del progreso registrado mientras tanto en los métodos estadísticos y de las ciencias sociales. En este punto no basta para la fundamentación contentarse con indicar que los censos de población siempre se han hecho en forma de encuestas totales.

En este sentido, la Dieta Federal Alemana (Der Deutsche Bundestag) ha requerido al Gobierno Federal en una resolución de 15 de diciembre de 1982 sobre la Ley de elaboración de una estadística representativa de la población y de la vida económica (Ley del Minicenso) a que exponga (Bundestag, documento 9/2261, pág. 3):

“1.- En qué medida cabría renunciar a las encuestas derivadas de la Ley del Minicenso por disminución o desaparición de la necesidad objetiva de la encuesta.

2.- En qué medida las encuestas exigidas por la Ley del Minicenso no podrían ser sustituidas por método de interrogatorio de menor intensidad de coste y de valor igual o superior.

En esta materia precedería valorar también los más recientes adelantos de la investigación social empírica y las experiencias conseguidas con encuestas estadísticas en el extranjero, y en tanto en cuanto se basen en otros sistemas, comprobar si son adecuadas o no para la República Federal Alemana”.

Como se desprende de las posiciones adoptadas por varios encargados de la protección de datos, se discute últimamente en el país y en el extranjero si se podría renunciar a encuestas totales, discusión que el legislador deberá seguir con atención. Por el momento, sin embargo, no hay resultados seguros que hagan aparecer el recurso de la encuesta total como desproporcionado en la época actual.

bb) Tampoco la toma de datos de los ficheros ya existentes en la Administración constituye alternativa lícita a la encuesta total prevista, pues la utilización de datos procedentes de diversos registros y ficheros presupondría la adopción de medidas técnicas, organizativas y jurídicas que permitieran en primer lugar la reunión de esos datos referidos a personas o instituciones concretas. Una medida de esta índole sería, por ejemplo, la introducción de un distintivo personal uniforme, válido para cualesquiera registros y ficheros, o de algo que hiciese sus veces. Ahora bien, esto supondría un paso determinante en el registro y catalogación del ciudadano individual en todos los aspectos de su personalidad. La interconexión de los datos disponibles no sería, pues, tampoco el medio más suave.

cc) Tampoco los formularios de encuesta, corrientes en las elecciones y referéndums, ajustados al modelo del voto por correspondencia y por lo tanto más anónimos, son en general un sustituto válido del censo que se prevé. Toda comprobación completa y regionalmente exacta de los habitantes, edificios, viviendas y centros de trabajo exige recorrer el término municipal. El envío por correo de los formularios no llega a todos los obligados a informar, pues aquí habría que recurrir a las direcciones postales de los registros existentes, que normalmente no reflejarán de modo completo la situación en el día del censo.

Un medio menos intenso, sin embargo, que el procedimiento hasta ahora previsto del censo demográfico consistiría sencillamente en enviar a los contadores los formularios con una lista de direcciones en la que se consignen el nombre y las señas de los obligados a proporcionar la información que hubiesen recibido esos formularios. Los obligados tendrían entonces que entregar a los contadores los formularios debidamente rellenos en unos sobre cerrados o entregarlos en la oficina de recuento, o bien devolverlos a ésta.

Este método de encuesta orilla los peligros que se derivan de la consulta por los contadores de los datos personales del ciudadano, y toma en consideración, por otra parte, la necesidad de recorrer el término municipal para un recuento completo y exacto, y hace posible la aclaración de inexactitudes mediante nuevas preguntas. Este método de encuesta está permitido por el artículo 5º, párrafo 1, de la VZG de 1983, en relación con el artículo 10, párrafo 2 y 3, de la Ley de Estadísticas Federales. Según el artículo 10, párrafo 2, de la Ley de Estadísticas Federales, existe deber de informar frente a las oficinas y personas encargadas oficialmente de confeccionar la estadística federal. Conforme al párrafo 3 del propio artículo 10 de esta Ley de Estadísticas Federales, la respuesta se enviará, entre otras cosas, libre de gastos de porte y con franquicia postal, y el ciudadano tiene derecho a enviar el formulario de la encuesta para el censo de población en sobre cerrado libre de porte y sin franqueo a las oficinas censales. Cualquier otra interpretación tendría como consecuencia que la forma de encuesta del censo de población de 1983 fuese desproporcionada y, por lo tanto, vulnerarse el derecho general a la personalidad que deriva del artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental.

dd) Los elementos fácticos de la encuesta contenidas en los artículos 2º, apartados 1 al 7, 3º y 4º de la VZG de 1983 son también necesarios en su conjunto para conseguir el objetivo del censo. Este tiene que suministrar una imagen global estadística, coordinada y múltiple de la sociedad y de la economía, y para esto hacen falta los datos de todos los sectores del censo en conexión unos con otros -para el censo demográfico y el profesional, tanto para el de edificios, viviendas y centros de trabajo-. Los elementos fácticos de la encuesta ordenada por la Ley de Censo de 1983 sirven por regla general varios fines que no se pueden discernir de modo completo. Sin embargo, el rasgo característico en cada caso no es susceptible de apreciación aislada, pues únicamente en la combinación con otros rasgos -según las respectivas preguntas- cabe cumplir los múltiples objetivos citados al por menor por el Gobierno Federal en su toma de posición. De aquí que se necesiten los datos precisamente en su totalidad.

2.- Ahora bien, para garantizar el derecho a la autodeterminación informativa hacen falta aún precauciones complementarias de orden jurídico-procesal en cuanto a la ejecución y organización de la encuesta y en este punto las exigencias constitucionales [ver más arriba C, II, 2, bb)] sólo se cumplen en parte por la encuesta prevenida en la Ley del Censo de 1983. Es cierto que el artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales toma en cuenta la protección del derecho fundamental a la autodeterminación informativa mediante una ordenación del secreto estadístico, y también que el párrafo 7, en su inciso primero, del mismo artículo 11 preceptúa la destrucción de cuantos datos puedan servir para la identificación de la persona, desde el momento en que ya no sean necesarios para los fines estadísticos del Estado Federal. Hasta ese momento, según el artículo 2º del precepto, tienen el nombre y la dirección que permanecer separados de los demás datos y guardarse además bajo precinto especial. Sin embargo, estas disposiciones no son suficientes para garantizar las condiciones de conformidad del censo a la Constitución en punto a recogida y elaboración de datos. Antes bien, el legislador tiene que preocuparse, más allá de todo esto, de adoptar las medidas necesarias de seguridad para la protección del derecho a la autodeterminación informativa. No tiene ciertamente por qué regularlo todo, pero sí debe atender a que se haga lo necesario.

Hacen falta en particular las siguientes providencias de aseguramiento del derecho fundamental:

a) Existen unos deberes de aclaración e ilustración. Ciertamente el obligado a la información no tiene por qué ser computado con otra familia, sino que, si lo desea, se le computa sobre la base de su propio formulario familiar, pues el artículo 5º, párrafo 1, de la VZG de 1983 establece básicamente una obligación personal de informar para cada ciudadano individualmente. Le corresponde también al ciudadano -como queda dicho- el derecho de entregar el formulario complementado en sobre cerrado al contador, de depositarlo en la oficina del censo o bien de enviarlo a ésta por correo. Pero estos derechos, tratándose de encuestas de masa de índole polémica, son difícilmente perceptibles para el ciudadano y sólo por vía de interpretación cabe deducirlos del ordenamiento legal. La realización prevista de la encuesta distrae más bien la atención de los mismos. De ahí que el legislador tenga que asegurarse de que se instruye debidamente por escrito al ciudadano sobre estos derechos, haciéndose constar claramente también ciertas indicaciones (el número de teléfono, por ejemplo) sólo se pueden obtener sobre una base voluntaria.

b) Las características que sirven para identificar a las personas (en particular el nombre, la dirección, el número personal y el número de la lista de los contadores) deberán ser distribuidas en cuanto sea posible y hasta ese momento estar separadas de los demás datos y guardarse bajo llave. No puede dejarse al solo arbitrio de la Administración de la aplicación del artículo 11, párrafo 7, de la Ley de Estadísticas Federales, que cumplen en este punto una función de salvaguardia de derechos fundamentales, y al mismo tiempo se necesita un control efectivo por los encargados de la protección de datos. Es más conveniente aún instruir con más precisión al obligado a informar sobre qué características constituyen meramente medios auxiliares de la encuesta [cfr. artículo 5º de la Ley de Minicenso de 21 de febrero de 1983 (BGBl I, página 201)].

c) Los ciudadanos se ven confrontados a unos contadores que tienen facultad para consultar los documentos cuando se entrega abierto el formulario de la encuesta ya rellanado. Se deben, por lo tanto, adoptar medidas para evitar en lo posible conflictos de intereses. Bien es verdad que ya se toma bastante en consideración la necesidad de protección mediante las diversas posibilidades expuestas de entrega del cuestionario cumplimentado. Por esto no basta en una encuesta de masas con unos 600.000 contadores (cfr. Bundestag, documento 9/451, página 10) para una protección efectiva del derecho a la autodeterminación informativa. Con razón han solicitado, pues, los encargados de la protección de datos en su entrevista de 22 de marzo de 1983 que se renunciara a reclutar contadores respecto a los cuales no cupiese excluir conflictos de intereses, atendida su actividad profesional. Como medida suplementaria se impone otro precepto en el sentido de que los contadores -y en esto hay acuerdo entre el Ministro Federal del Interior y los encargados de la protección de datos- no sean empleados en las inmediaciones de su respectiva residencia, a fin de que no se menoscabe la buena disposición del vecindario a informar.

d) Por último, el legislador deberá preocuparse de que el contenido del formulario se ajuste a la ley. Por eso no es procedente recoger desde el primer momento por familiar a todos y cada uno de los obligados a informar, siendo así que el artículo 5º de la VZG de 1983 prevé

fundamentalmente una obligación personal de suministrar información para cada ciudadano. Además, el contenido de las preguntas individuales del formulario no debe ir más allá de lo que permita el texto de la ley. Es el legislador quien tiene que tomar la decisión de cómo se ha de asegurar el cumplimiento de estas exigencias en el formulario, y para ello dispone de diversas posibilidades, incluyendo la autorización para que se establezca por vía reglamentaria el contenido del formulario.

#### IV

1.- Los datos obtenidos con fines estadísticos todavía no anonimizados, y por lo tanto referidos aún a personas determinadas, pueden -como ya se ha dicho [ver más arriba C, II, 2, b), cc)]- transmitirse al amparo de una autorización legal expresa, en tanto en cuanto esto se haga para el tratamiento de la estadística por otras autoridades y cuando queden fiablemente garantizadas en la operación las precauciones exigidas por la protección del derecho a la personalidad, especialmente el secreto estadístico y el imperativo de la anonimización, en la misma medida en que lo están en las oficinas estadísticas del Estado Federal y de las regiones. Si, por el contrario, se trasladan para fines de pura administración ejecutiva (desviación de finalidad) unos datos de referencia personal no anonimizados que se hayan recogidos para objetivos estadísticos y estén destinados a ellos según el ordenamiento legal, se comentaría una intromisión ilícita en el derecho de la autodeterminación informativa. Es materia opinable si una transmisión directa de estos datos es objetable en términos generales e incompatibles con el principio básico de separación entre estadística y ejecución, incluso en el supuesto de que el legislador previese explícitamente la transmisión. No requiere tampoco examen a fondo la cuestión de si sería lícita la realización simultánea en formularios diferentes de una encuesta de datos personales, legal en sí misma, para fines estadísticos como la encuesta combinada estarían expuestas a reparos, porque la vinculación de dos fines distintos con requerimientos diferentes causa profunda inseguridad al ciudadano, considerando las posibilidades impenetrables para él de la elaboración automática de datos, y es susceptible de poner así en peligro la licitud de los datos y la adecuación de los mismos para objetivos estadísticos. Además habría que observar los diferentes requisitos; así, para la recogida y utilización con finalidad estadística rigen el secreto estadístico, el imperativo de la anonimización y la prohibición de todo perjuicio; en cambio para la encuesta destinada a fines de administración ejecutiva no es éste el caso o no lo es del mismo modo; mientras que para la estadística las características de identificación (por ejemplo, el nombre y la dirección) valen únicamente como medios auxiliares, constituyen por regla general parte esencial para las encuestas encaminadas a fines de ejecución administrativa. A más abundamiento, se estaría empleando en este caso una organización investigadora específicamente diseñada para la recolección estadística en otras finalidades de encuesta que difícilmente podrían justificar por sí solas esa organización. Habría, además, que tener en cuenta que el procedimiento de protección jurídica en ambas clases de encuesta puede ser de signo contrario.

Toda regulación que aún así se proponga conseguir ambos objetivos a la vez será incapaz de alcanzar la meta propuesta, y por lo tanto inconstitucional, si trata de combinar cosas intrínsecamente inconciliables. En este caso la relación de finalidades estadísticas con objetivos de administración es un solo censo puede no solo abocar a la falta de claridad y a la ininteligibilidad de la norma, sino que además hace a ésta desproporcionada. Contrariamente a

lo que ocurre en las encuestas para fines exclusivamente estadísticos, resulta indispensable en este caso una vinculación finalista estrecha y concreta de los datos transmitidos [ver más arriba C, II, 2, a)]. Además, el imperativo de la claridad normativa es de significación especial. El ciudadano tiene que saber claramente por el ordenamiento legal que sus datos no se van a utilizar únicamente para fines estadísticos, para qué fines concretos de administración ejecutiva se destinan, si resultan imprescindibles los datos relativos a su persona y que el aprovechamiento de los mismos quedará limitado a dichos fines y estará protegido contra toda autoacusación.

2.- La combinación del censo de población para fines estadísticos con el cotejo del padrón previsto en el artículo 9º, párrafo 1, de la VZZg de 1983 no satisface las exigencias del Derecho constitucional.

a) Contra lo que opinan los recurrentes, no le falta competencia al Estado Federal para regular el cotejo del padrón, pues ya se la otorga el apartado 5 del artículo 75 de la Ley Fundamental.

El marco de competencia legislativa del Estado Federal, según el artículo 75 de la Ley Fundamental, también concede a éste, según jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional Federal, la facultad de dictar regulaciones completas para partes determinadas de una materia legislativa en la medida en que le quede todavía al legislador regional en el conjunto de la materia un margen suficiente de acción normativa que pueda ir rellenado por decisión propia [cfr. Tribunal Constitucional Federal 43, 291 (343), *numerus clausus*]. Como el artículo 9º, párrafo 1, inciso primero, de la VZG de 1983 sólo concede la posibilidad del cotejo del padrón, le queda aún al legislador regional, quien puede determinar tanto el sí o no como el modo del ajuste de los datos del censo conforme al artículo 2º, apartado 1 y 2, de la VZG de 1983, suficiente margen de maniobra normativa, que puede colmar si así lo decide, pero que no está obligado a cubrir. La decisión de si existe o no necesidad de regulación mediante Ley Federal de corregir el padrón, en el sentido del artículo 72, párrafo 2, de la Ley Fundamental, se encomienda al arbitrio del legislador federal [cfr. Tribunal Constitucional Federal 33, 224, (229); *st. Rspr.*]. Para el ajuste del padrón existe, según la apreciación inobjetable del legislador, la necesidad de una regulación legislativa federal para salvaguardar la unidad jurídica o económica (artículo 72, párrafo 2, apartado 3, de la Ley Fundamental), pues la corrección de los registros de empadronamiento debe hacerse con referencia especialmente a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 2, de la Ley Marco del Régimen de Empadronamiento (MRGG) de 16 de agosto de 1980 (BGBl y, pág. 1429) en todos los Estados regionales al mismo tiempo y en la misma medida. Como quiera, pues, que la competencia del Estado Federal para regular el ajuste del padrón viene dada por el apartado 5 del artículo 75 de la Ley Fundamental, queda abierta la interrogante de si su competencia para este tipo de regulación deriva también del artículo 73, apartado 11, de la propia Ley Fundamental.

b) Sin embargo, el artículo 9º, párrafo 1, de la VZG de 1983 vulnera el derecho a la autodeterminación informativa, garantizado en el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental, porque el precepto involucra cosas que tienden a ser incompatibles e inapropiadas, por consiguiente, para el logro de la finalidad pretendida, poco claras en su contenido y por ende de alcance no comprensible para el ciudadano.

El artículo 9º, párrafo 1, de la VZG de 1983 autoriza a los municipios a cotejar determinados datos procedentes de los materiales de la encuesta con los registros de empadronamiento y a utilizarlos para la corrección de éstos. De este modo, determinados datos personales que se seleccionarían del censo de población de 1983 pueden ser aplicados no solamente a fines estadísticos, sino también a una operación de administración ejecutiva, a la cual no corresponde a ninguna vinculación teleológica concreta. Es verdad que de la normativa legal se desprende que los datos encuestados conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 2º, de la VZG de 1983 se obtienen no sólo con fines estadísticos, sino también para el reajuste del padrón; sin embargo, a consecuencia de las tareas de las autoridades de empadronamiento, entre ellas transmitir los datos con arreglo a lo dispuesto en la sección IV de la Ley Marco del Régimen de Empadronamiento (MRRG) y de las disposiciones correlativas de los Estados regionales, no cabe prever a qué fin concreto qué autoridades van a aplicar los datos. Esto lleva aparejada la consecuencia que los objetivos de entrambos encuestas (estadística y reajuste del padrón) no sólo se estorben recíprocamente, sino que incluso se excluyan mutuamente, ya que mientras la eficacia de la estadística exige la estricta observancia del secreto estadístico, esto resulta incompatible con la misión de las autoridades de empadronamiento (artículo 1º, párrafo 3, de la MRRG), como demuestran las normas de transmisión de la MRRG, que van mucho más allá.

También el legislador ha percibido hasta qué punto queda amenazada por la persecución simultánea de entrambos objetivos la capacidad operativa de las estadísticas oficiales, que constituyen parte nodal del acervo estadístico [cfr. exposición de motivos del Gobierno Federal sobre el proyecto de ley de un censo de población, profesiones, viviendas y centros de trabajo - Ley del Censo de 1982- (Bundestag, documento 9/451, pág. 7, A, I)], al prohibir, en efecto, expresamente en el artículo 9º, párrafo 1, inciso segundo, que se utilicen los conocimientos obtenidos de datos estadísticos individuales para la adopción de medidas contra los obligados a dar información individualmente considerados. Sin embargo esta prohibición de perjuicio promete más de lo que puede garantizar. No puede compensar la pérdida de capacidad funcional de las estadísticas y de protección de los interesados que resultaría de la interrelación de estadística y administración ejecutiva. La prohibición, que está tomada literalmente del artículo 11, párrafo 3, inciso segundo, de la Ley de Estadísticas Federales y que se ciñe al concepto de secreto estadístico, podrá ciertamente otorgar una protección suficiente cuando los datos se transfieran únicamente para fines estadísticos. Pero su inclusión en una norma sobre el reajuste del padrón hace aún más incomprensible la regulación en un conjunto y aboca a que el ciudadano obligado a dar la información ya no alcance a columbrar las repercusiones del precepto. El interesado no puede sencillamente saber que sus declaraciones estadísticas, en virtud de las disposiciones sobre régimen de empadronamiento, pueden ser comunicadas en gran proporción a determinadas autoridades y oficinas públicas, sin que éstas comprueben el origen estadístico de estos datos y tomen debidamente en consideración la prohibición de todo perjuicio. De este modo cabe que la prohibición de menoscabo (artículo 9º, párrafo 1, inciso segundo, de la VZG de 1983) no cumpla su misión, y al mismo tiempo se vulnera el imperativo de claridad normativa [ver más arriba C, II, 1, b)].

3.- También el artículo 9º, párrafo 2, del a VZG de 1983 contraviene el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental. Esta norma permite la transmisión de datos individuales de referencia personal a las supremas autoridades federales y regionales técnicamente competentes, así como a las entidades que éstas determinan, en la medida que

esos datos de referencia subjetiva sean necesarios para sus destinatarios para el legítimo desempeño de las funciones incluidas en su ámbito de competencia. La norma va más allá de lo prevenido en los párrafos 5 y 6 del artículo 11 de la Ley de Estadísticas Federales, toda vez que los datos pueden transferirse simplemente sin nombre, y según el artículo 9º, párrafo 2, inciso segundo, de la VZG de 1983, también sin indicación de la pertenencia o no a una asociación religiosa, y que, por lo tanto, se pueden reconducir sin mayor dificultad al sujeto en cuestión. No es posible determinar a la vista del precepto si la comunicación es lícita únicamente para finalidades estadísticas o también para la ejecución de tareas administrativas. Toda tentativa de limitar la transferencia a la transmisión con objetivos estadísticos se estrella contra la falta de claridad de la norma. Pero así es como surge precisamente la posibilidad de aprovechamiento para fines de ejecución administrativa. Aun en el supuesto de que la comunicación de datos de referencia personal con fines estadísticos a finalidades de administración ejecutiva o bien la combinación de una encuesta para fines administrativos sólo lícita como tal no representara desde el primer momento una transgresión del derecho de la personalidad, no por eso deja el artículo 9º, párrafo 2, de la VZG de 1983 de lesionar a los ciudadanos en su derecho a la autodeterminación informativa, por cuanto no se deduce claramente de la norma que ésta prevea comunicación alguna para fines administrativos, ni tampoco de qué finalidades concretas y nítidamente definidas se trata, como es exigible en materia de datos no anonimizados. Ahora bien, en cuanto falta una determinación precisa del objetivo, ya no cabe discernir si la comunicación se mantiene dentro de los límites de lo que sea imprescindible para la consecución del fin.

4.- El artículo 9º, párrafo 3, de la VZG de 1983 contraviene igualmente el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental.

a) El inciso primero del artículo 9º, párrafo 3, de la VZG de 1983 hace posible que con ayuda de los Ayuntamientos los datos de referencia personal obtenidos por encuesta se pongan, sin mencionar nombre alguno, a disposición asimismo del municipio para determinadas finalidades administrativas. Pueden ser objeto de comunicación los datos individuales (referidos a la persona) necesarios acerca de los hechos comprendidos en los artículos 2º al 4º de la VZG de 1983 -con excepción de las indicaciones que se exijan al amparo del artículo 4º, apartado 1, letra c) y del artículo 4º, apartado 3, letra c), de la VZG de 1983 y del concepto de pertenencia legal o no pertenencia a una asociación religiosa- para planificación regional, topografía, planificación municipal y protección del medio ambiente. No se deduce con claridad de estos conceptos para qué finalidades concretas pueden transmitirse los datos, y en particular si sólo para fines estadísticos o también para finalidades de administración ejecutiva. Así, por ejemplo, la planificación regional a escala municipal se compone de los planes de utilización de superficies y de los planes de edificación resultantes, los cuales son igualmente parte constitutiva de la planificación municipal y establecen para los terrenos situados en la zona de planificación de que se trate en cada caso especificaciones precisas y pormenorizadas sobre la clase y volumen del uso permisible para edificación, y a veces decisiones administrativas respecto a ciudadanos individuales. También los datos de referencia personal comunicados para aplicaciones topográficas y para la protección del medio ambiente pueden ser utilizados por los destinatarios de la transferencia no solamente para finalidades estadísticas, sino también con un objeto de ejecución administrativa. Así, en el panel de ponentes de "Estadística" de la Comisión del Interior se aludió expresamente decir sólo un tratamiento

estadístico para planificación municipal, sino se pensaba, considerando la existencia de autoridades topográficas regionales, en el cotejo de la documentación y en la mejora de los catastros existentes de inmuebles (cfr. página 14 del Acta de la cuarta sesión del panel de ponentes sobre “Estadística”, de 8 de mayo de 1979). A mayor abundamiento, la protección del medio ambiente y la topografía en el ámbito municipal persiguen no tanto finalidades estadísticas como objetivos de administración ejecutiva, a lo cual se habría referido explícitamente, por cierto, el encargado de la protección de datos del Estado regional de Baviera en su declaración de 31 de mayo de 1979 a la Comisión del Interior de la Dieta Federal (Bundestag). El artículo 9º, párrafo 3, inciso primero de la VZG de 1983 contraviene, por lo tanto, de entrada el derecho general a la personalidad, protegido por el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental, porque la norma no deja bien sentado que los datos de referencia personal que se comuniquen a terceros puedan utilizarse también para fines de administración ejecutiva ni tampoco de qué finalidades concretas y nítidamente definidas se trata. Ante la imprecisión de los objetivos previstos, no pueden tampoco las oficinas estadísticas del Estado Federal y de los Estados regionales determinar si para la consecución de los fines en cada caso no bastaría quizá la comunicación de datos individuales anonimizados -fácticamente (artículo 11, párrafo 5, de la Ley de Estadísticas Federales)- a los Ayuntamientos o a las federaciones de los mismos.

b) También el segundo inciso del artículo 9º, párrafo 3, de la VZG de 1983 lesiona el derecho de la autodeterminación informativa. Para sus propias elaboraciones estadísticas pueden, efectivamente, ponerse a disposición de Ayuntamientos y federaciones de Ayuntamientos, al amparo de esta disposición, cualesquiera datos de hechos comprendidos en los artículos 2º al 4º de la VZG de 1983, incluyendo los propios nombres.

Es verdad que la disposición limita así la utilización en el ámbito municipal de datos individuales relativos a una persona a tratamientos estadísticos. Pero no se ha reparado, sin embargo, en que para asegurar el derecho de los ciudadanos a la autodeterminación informativa hace falta además en la elaboración de datos de referencia personal, incluso fuera de las oficinas estadísticas, una organización que garantice la sujeción a una finalidad determinada del mismo, del mismo modo que ya se garantiza dentro de las oficinas estadísticas de la Federación y de las regiones. Esta garantía se impone tanto más cuanto que en numerosos municipios no existe oficina ninguna competente para el tratamiento de estadísticas, de tal forma que no cabe considerar suficientemente asegurado el uso exclusivo de los datos para fines estadísticos. A esto se añade que, al contrario de las estadísticas federales, las estadísticas municipales no están legalmente reguladas y, en consecuencia, no están de entrada impermeabilizadas de las demás funciones administrativas. Resulta, pues, que el flujo de datos de referencia personal sobre los hechos comprendidos en los artículos 2º al 4º de la VZG de 1983 dentro de los Ayuntamientos y de las federaciones de los mismos está sólo insuficientemente limitado por la restricción de uso que representan los “tratamientos estadísticos”. Esta fórmula es, empero, tan imprecisa que puede invocarse para cubrir las actividades más diferentes. En el ámbito municipal las fronteras de utilización de las estadísticas son muy fluidas, entendiéndose por tal no solamente la confección tradicional de tablas, sino también tratamientos especiales para fines de planificación, que en un contexto especialmente reducido linda fácilmente con la frontera de la desanonimización, a causa de los elementos de juicio adicionales especialmente significativos que siempre tienen los

Ayuntamientos. Las estadísticas municipales se entienden actualmente en gran parte como “desarrollo urbanístico”. Precisamente cuando los datos se refieren a grupos de personas más bien reducidos -como sucede en el ámbito municipal-, tiene el legislador que preocuparse de adoptar precauciones organizativas que garanticen la sujeción a la finalidad prevista, y para ello resulta inexcusable la separación entre las estadísticas municipales y los demás sectores de actividad de los Ayuntamientos y de las federaciones de éstos (“división de poderes sobre la información”). Como quiera que el artículo 9º, párrafo 3, inciso segundo, de la VZG de 1983 permite la comunicación de datos individuales de referencia personal para tratamientos estadísticos de los Ayuntamientos y de sus federaciones, sin asegurar la vinculación teleológica a finalidades estadísticas, como se hace en las oficinas estadísticas de la Federación y de las regiones, la norma resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo 1, en relación con el artículo 1º, párrafo 1, de la Ley Fundamental.

5.- Por el contrario, el artículo 9º, párrafo 4, de la VZG de 1983 no lesiona el derecho general a la personalidad. Esta disposición permite con fines científicos la comunicación de determinados datos individuales a titulares de cargos y a personas sometidas a obligaciones especiales por concepto de servicio público. La comunicación debe, sin embargo, mantenerse dentro de lo estrictamente imprescindible para finalidades científicas, no pudiéndose comunicar en absoluto nombres ni direcciones. La regulación sigue, pues, la observación de que para la mayoría de los campos de investigación no hace falta la referencia directa a una persona en particular, pues el científico no se interesa, por regla general, en un individuo determinado, sino en el individuo como portador de ciertas características. Como en el caso de los destinatarios de la transmisión prevista en el artículo 9º, párrafo 4º, de la VZG de 1983 no habrá normalmente ningún conocimiento de elementos de juicio adicionales, no cabe suponer, según la experiencia y la situación procesal hoy día, que la protección al derecho de la autodeterminación informativa en la elaboración de datos al amparo del artículo 9º, párrafo 4º, de la VZG de 1983 exija, constitucionalmente hablando, más prevenciones aún que las garantías establecidas en el artículo 5º de la Ley Federal de Protección de Datos; el artículo 11, párrafo 5, de la Ley de Estadísticas Federales; el artículo 9º, párrafo 5, de la propia VZG de 1983 y los controles de los encargados de la protección de datos en el Estado Federal y en los Estados regionales.

## V

Los recurrentes no resultan lesionados en el derecho fundamental que deriva del artículo 19, párrafo 4, de la Ley Fundamental.

1.- El párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental garantiza no sólo el derecho formal y la posibilidad de acudir a los Tribunales, sino también la efectividad de la protección jurídica, es decir, que el ciudadano tiene un derecho sustantivo a un control judicial que sea verdaderamente eficaz [cfr. Tribunal Constitucional Federal 53, 115 (127 y sig.), jurisprud. constante]. En consecuencia, si la Ley del Censo de 1983 impidiera que el ciudadano pudiese obtener conocimiento de quién dispone de sus datos de referencia personal, dónde, sobre cuáles de ellos, de qué modo y con qué fines, su protección jurídica sería constitucionalmente insuficiente. Precisamente por eso el artículo 19, párrafo 4, de la Ley Fundamental obliga a las oficinas estadísticas de la Federación y de las regiones a hacer constar formalmente toda comunicación de datos referidos a una persona determinada, de tal forma que el ciudadano

tenga noticia de la transmisión de sus datos conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Protección de Datos y a las normas análogas de las leyes regionales sobre protección de datos y pueda interponer contra ellos la oportuna acción judicial.

2.- También es compatible con el artículo 19, párrafo 4, de la Ley Fundamental el párrafo 2 del artículo 5 de la VZG de 1983, que excluye todo efecto suspensivo de los recursos contra el requerimiento a facilitar la información.

A la garantía de la vía judicial le incumbe la misión de excluir en la medida de lo posible la eventualidad de decisiones irreparables, como la que pueden darse mediante la ejecución inmediata de una providencia del Estado [Tribunal Constitucional Federal 35, 263, (274); 51, 268 (284); 53, 30 (67 y sig.)]. De esta garantía fundamental se deriva al mismo tiempo el mandamiento constitucional de impedir en lo posible que se consumen por la ejecución inmediata de situaciones de hecho que luego ya o se podrán deshacer en el supuesto de que se declaren contrarias a derecho por la vía judicial [Tribunal Constitucional Federal 35, 382 (401 y sig.); 37, 150 (153)]. Por otra parte, el párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental no garantiza sin más ni más el efecto suspensivo de los recursos judiciales en el procedimiento administrativo. Determinados intereses públicos superiores pueden, efectivamente, justificar que se postergue momentáneamente el derecho del individuo a la protección judicial, para poner en marcha a tiempo medidas inaplazables en interés del bien común [Tribunal Constitucional Federal 51, 268 (284)].

En los censos de población quedaría desvirtuada la posibilidad de una encuesta completa, que resulta especialmente imprescindible como base de información para decisiones de referencia regional, mientras durase el efecto suspensivo de la impugnación y de la demanda contra el requerimiento al suministro de la información. Sin el párrafo 2 del artículo 5° de la VZG de 1983 se pondría en peligro la finalidad misma del censo de población. Las circunstancias especiales del censo, que requiere unos datos completos para un día determinado, justifican que se postergue temporalmente el derecho del ciudadano individual a la protección de los Tribunales.

## VI

1.- Considerando que los párrafos 1 al 3 del artículo 9° de la VZG de 1983 son incompatibles con la Ley Fundamental y que lesionan a los demandantes en sus derechos fundamentales según el artículo 2°, párrafo 1, en relación con el artículo 1°, párrafo 1, de la Ley Fundamental, procede declarar nulas estas disposiciones conforme al artículo 95, párrafo 3, inciso primero, de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (BVerGG). No existen motivos que permitan a título excepcional dispensar de una declaración de nulidad.

2.- La decisión sobre imposición de costas (Erstattung der Auslagen) se funda en el artículo 34, párrafos 3 y 4, de la Ley de Tribunal Constitucional Federal.

Como los demandantes han dado motivo a un análisis total de la Ley y formulado objeciones sustantivas, procede en derecho imponer también las costas en la medida en que las demandas de inconstitucionalidad hayan sido desestimadas.

Dr. Benda (Presidente), Dr. Simon, Dr. Hesse, Dr. Katzenstein, Dr. Niemeyer, Dr. Hessner, Dr. Niedermaier, Dr. Henschel