

Dictamen amb relació a la consulta plantejada per un Ajuntament respecte al moviment internacional de dades personals del padró municipal.

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament, en el qual es sol·licita el parer de l'Agència en relació amb la possibilitat de cedir a determinades Administracions públiques estrangeres, a través dels seus consolats, determinades dades personals contingudes en el padró municipal d'habitants.

Analitzada la petició i la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

I

Mitjançant escrit l'Ajuntament demana el parer de l'Agència sobre la possibilitat de comunicar dades contingudes en el padró municipal, que sol·liciten els consolats estrangers a la ciutat, els quals fan de mitjancers amb les Administracions públiques del seu corresponent Estat. En particular la comunicació es referiria a la dada relativa al domicili, i es fonamenta, d'una manera genèrica, en què les Administracions que sol·liciten les dades a través dels Consolats poden estar gestionant un expedient en què la dada del domicili a la ciutat és rellevant.

En concret, la consulta fa esment de l'article 16.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL), que estableix la possible cessió de dades a d'altres Administracions Públiques, sense fer distinció de si aquestes Administracions han de ser espanyoles o no. Es constata en la consulta que actualment la declaració del fitxer del padró no preveu la cessió internacional de dades.

II

La consulta planteja la possibilitat d'una comunicació de dades als Consolats estrangers, en què els cessionaris finals serien Administracions públiques dels seus corresponents Estats, per a la tramitació d'expedients en els quals és necessari conèixer el domicili dels afectats, Administracions públiques i expedients sobre els quals no s'aporta més informació en la consulta.

Als efectes de la normativa relativa al dret a la protecció de dades, i fent una aproximació general a les comunicacions internacionals de dades, cal apuntar que el règim jurídic regulador del moviment internacional de dades es troba, en el nostre àmbit europeu, regit pel principi general contingut a l'article 25.1 de la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en allò que fa referència al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, segons el qual la transferència a països tercers de dades de caràcter personal únicament es podrà efectuar quan, sense perjudici del compliment de les disposicions de Dret nacional adoptades d'acord amb la resta de disposicions d'aquesta Directiva, el país de què es tracti garanteixi un nivell de protecció adequat. Per la pròpia lletra de l'article 25, esmentat, es dedueix que la referència es fa a transferències de dades de caràcter personal a països que no són membres de la Unió Europea. En el mateix sentit, el considerant 9 de la pròpia Directiva constata de "*protecció equivalent que resulta de l'aproximació de les legislacions nacionals*", en referir-se als països membres de la Unió Europea.

En connexió amb aquestes previsions, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), regula el moviment internacional de dades en els articles 33 i 34, que estableixen el règim jurídic al qual s'han de sotmetre les transferències internacionals de dades.

La norma general prevista en l'article 33 LOPD disposa que:

“1.No es poden fer transferències temporals o definitives de dades de caràcter personal que hagin estat objecte de tractament o hagin estat recollides per sotmetre-les al tractament esmentat amb destinació a països que no proporcionin un nivell de protecció equiparable al que presta aquesta Llei, llevat que, a més a més d'haver-se observat el que disposa aquesta Llei, s'obtingui l'autorització prèvia del director de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades que només la pot atorgar si s'obtenen garanties adequades.”

L'apartat segon d'aquest mateix article estableix els criteris que caldrà tenir en compte per avaluar el caràcter adequat del nivell de protecció que ofereix el país destinatari de les dades de caràcter personal.

No obstant això, cal tenir en compte, per al cas que ens ocupa, que l'article 34 LOPD defineix una sèrie d'excepcions a aquest règim general, és a dir, preveu excepcions a la necessitat d'examen del nivell de protecció equiparable, o d'obtenir la preceptiva autorització. Atès que en la consulta es fa esment, específicament, a la petició de comunicació de dades del padró municipal per part de dos països membres de la Unió Europea, caldrà tenir en compte l'article l'article 34.k) LOPD, segons el qual allò que disposa l'article 33 no és aplicable:

“Quan la transferència tingui com a destí un estat membre de la Unió Europea, o un estat respecte del qual la Comissió de les Comunitats Europees, en l'exercici de les seves competències, hagi declarat que garanteix un nivell de protecció adequat”.

Vist que en el cas que es consulta resulta d'aplicació l'excepció de l'article 34.K), ja que es sol·licita una cessió de dades personals relatives al domicili de persones sense determinar a Administracions públiques de dos estats membres de la Unió Europea, no seria necessari l'examen previ per a la corresponent autorització, que preveu l'article 33 LOPD esmentat, tot i que evidentment, serà sempre preceptiu el compliment dels principis i obligacions que exigeix la legislació de protecció de dades, com s'examinarà a continuació.

III

Atès que la consulta fa referència a la possibilitat de comunicar determinades dades de caràcter personal del padró municipal d'habitants, cal recordar breument quin és el règim aplicable al padró municipal.

El padró és la base de dades on s'han d'inscriure les persones residents en un municipi, i d'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL) la seva finalitat consisteix en determinar la població del municipi, essent requisit per adquirir la condició de veí i serveix per acreditar la residència i el domicili habitual (articles 15 i 16 LRBRL). A això cal afegir, complementàriament, que el padró també pot servir per a la creació de fitxers o registres de població que tenen per finalitat la comunicació dels diferents òrgans de cada Administració pública amb els interessats residents en els territoris respectius, respecte a les relacions jurídicoadministratives derivades de les seves competències respectives (disposició

adicional segona de la LOPD), o bé per a l'elaboració del cens electoral, atenent al que disposa la Llei orgànica de règim electoral general.

En el padró es contenen dades personals, en concret, el nom i cognoms, el domicili habitual, la data i el lloc de naixement, el DNI (o pels estrangers la tarja de residència o número del document acreditatiu de la seva identitat), el certificat o títol escolar o acadèmic, a més d'aquelles dades que puguin ésser necessàries per a l'elaboració del cens electoral (article 16.2 LRBRL). La gestió del padró, amb mitjans informàtics, correspon als ajuntaments els quals han de realitzar les actuacions i operacions necessàries per a mantenir actualitzades les dades que es continguin en el padró (article 17 LRBRL).

Atès, per tant, que el padró és una base de dades de caràcter personal li és d'aplicació la LOPD i per tant cal tenir en compte els principis i disposicions que es contenen en aquesta norma i per al cas que es consulta són especialment rellevants els relatius al principi de consentiment, segons el qual el tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa (article 6 LOPD), les disposicions sobre les cessions de dades (articles 11 i 21 LOPD) i, en general, aquelles disposicions que fan referència als fitxers de titularitat pública.

Pel que fa a les comunicacions de dades, l'article 16 de la LRBRL, en el seu apartat 3, disposa que es poden cedir dades a altres Administracions públiques que ho sol·licitin sense consentiment previ de l'afectat només quan els siguin necessàries per a l'exercici de les seves respectives competències, i exclusivament per a assumptes en els que la residència o el domicili siguin dades rellevants.

Així doncs, pel que fa a determinades dades contingudes en el padró municipal, l'excepció legal a la necessitat del consentiment dels afectats ve determinada per l'article 16.3 LRBRL, esmentat, segons el qual les dades es cediran a d'altres Administracions públiques que ho sol·licitin, sense consentiment dels interessats, només quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències i exclusivament per a assumptes en els que la residència o el domicili siguin dades rellevants. Fora d'aquests casos, i de casos específicament habilitats per la legislació aplicable, com les cessions a forces i cossos de seguretat (article 22 de la LOPD), de cessions de dades en matèria tributària o de recaptació (disposicions de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària) o cessions de dades a institucions i òrgans jurisdiccionals (per aplicació de l'article 11.2.d) LOPD), entre d'altres, caldria com a norma general el consentiment dels afectats.

IV

A partir de les previsions legals del tractament de les dades personals incloses en el padró municipal, que tenen especialment en compte el principi de consentiment, cal constatar, tal i com es planteja en la consulta, que certament en l'article 16.3 LRBRL no es fa cap distinció de si aquestes Administracions públiques a les que es podria cedir dades del padró municipal sense consentiment dels afectats, sempre i quan es compleixin els requisits que estableix l'esmentat article, han de ser espanyoles o si poden ser estrangeres.

En connexió amb la referència, en l'article 16.3 LRBRL, a les cessions de dades a les administracions públiques, sense més concreció, la LOPD regula les comunicacions de dades de caràcter personal a administracions públiques en el seu article 21, citat anteriorment. En concret, l'apartat 1 disposa que les dades de caràcter personal

recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents (de la qual cosa es desprèn, a sensu contrario, la possibilitat de comunicació en el cas de competències iguals o de competències que versin sobre les mateixes matèries) excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques. A més, segons es desprèn de l'apartat 4 del mateix article 21, en els supòsits que preveu l'apartat 1 no és necessari el consentiment de l'afectat a què es refereix l'article 11 de la LOPD. Novament, no s'especifica l'àmbit territorial d'aquestes administracions, possibles cessionàries de les dades personals.

No obstant aquesta manca de concreció respecte les administracions públiques a què s'està referint la legislació esmentada, sembla que tant l'article 16.3 de la LRBRL com l'article 21 de la LOPD s'estan referint principalment al tractament de dades, incloent la seva possible cessió, entre administracions públiques d'àmbit estatal. En aquest sentit, pot ser indicatiu tenir en compte la definició que d'administració pública dona la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú, que en el seu article 2 defineix el seu àmbit d'aplicació, en concret:

"1. S'entén als efectes d'aquesta Llei per Administracions públiques:

- a) L'Administració General de l'Estat.*
- b) Les Administracions de les Comunitats Autònomes.*
- c) Les entitats que integren l'Administració local.*

2. Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les Administracions públiques tindran així mateix la consideració d'Administració pública. (...)"

El fet que la regulació de les transmissions de dades a països tercers estigui prevista en el títol V de la LOPD, específic i diferenciat del règim general de cessions i comunicacions de dades, sembla indicar que, efectivament, el règim general de comunicacions de dades entre administracions públiques, concretat en l'article 21, esmentat, s'ha de referir a les administracions d'àmbit estatal, sense englobar en principi comunicacions de dades amb administracions públiques d'altres països, possibilitat que no es descarta, però en la qual, com ja ha quedat dit, resultarien d'aplicació els requisits i les condicions establertes en els articles 33 i 34 de la LOPD.

Per altra banda, cal tenir en compte que la normativa de protecció de dades parteix d'un règim general de comunicació de dades que podríem qualificar de restrictiu. D'entrada, l'apartat 1 de l'article 11 parteix de que les dades de caràcter personal objecte de tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes de cedent i cessionari amb el consentiment previ de l'interessat, i estableix per via d'excepció una sèrie de supòsits en els quals no serà necessari aquest consentiment. En connexió amb aquest règim general de les comunicacions de dades en la LOPD, el règim aplicable al padró municipal, exposat en el Fonament Jurídic tercer d'aquest informe, preveu les cessions de dades a altres administracions públiques, sense consentiment de l'afectat, només quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències i exclusivament per a assumptes en els que la residència o el domicili siguin rellevants. Així doncs pel que fa a les cessions de dades del padró el marc jurídic aplicable parteix d'una norma general que exigeix el consentiment de l'afectat, amb possibilitat, en casos taxats, d'excepcionar aquest consentiment.

Atès aquest règim exposat cal tenir present que, per definició, la interpretació de les excepcions a una norma general ha de fer-se de forma restrictiva, de manera que es justifiqui suficientment que concorren, en el cas concret, les circumstàncies exigides en la norma per a aplicar determinada excepció. Aquesta necessitat d'interpretar restrictivament les excepcions a una norma general, es pot inferir de diverses sentències del Tribunal Constitucional, entre d'altres, les SSTC 151/1992, 260/2000 i 225/2006. Seguint aquest criteri d'interpretació restrictiva, i en l'àmbit de la protecció de dades, es pot citar a tall d'exemple el Dictamen 104/07 de la Comissió Jurídica Assessora, segons el qual la cessió de dades, en tant que exclou del poder de decisió del titular una decisió que li concerneix, s'ha de fer cas per cas, de forma restrictiva, ponderant adequadament els interessos que justifiquen aquesta mesura.

Així doncs el caràcter excepcional d'un supòsit concret, respecte de la norma general, implica que el supòsit en qüestió es trobi clarament identificat, cosa que no succeeix, amb caràcter general, en el cas que ens ocupa. El supòsit plantejat per la consulta, que podem resumir en la possibilitat d'admetre amb caràcter general les comunicacions de dades del padró municipal a Administracions públiques d'altres països sense consentiment de l'interessat, que suposaria una excepció a la norma general aplicable, no es troba suficientment identificat en aquest règim general, previst en la LOPD, en connexió amb la LRBRL.

V

En qualsevol cas, en connexió amb les anteriors consideracions, és clar que les cessions de dades del padró a d'altres Administracions públiques es preveu que únicament es puguin realitzar sense el consentiment de l'afectat quan és en virtut de la corresponent habilitació legal, i sempre que es tracti de l'exercici de competències iguals o sobre matèries similars.

De la informació aportada en la consulta no es desprèn la finalitat última de la cessió de dades del padró, per al compliment de la qual es vol localitzar suposadament a determinats ciutadans estrangers que resideixen al municipi. Cal pensar que la tramitació d'expedients a què es fa esment en la consulta, sense més concreció, podria revestir diverses actuacions de les Administracions públiques de l'Estat peticionari, justificades en finalitats que caldria analitzar, des de la recaptació d'un impost i l'exigència de compliment d'obligacions tributàries fins a la imposició d'una sanció o el pagament d'una subvenció o ajut social, o la simple comunicació informativa amb els ciutadans que resideixen al municipi, entre moltes altres.

El principi de qualitat de les dades, (article 4 LOPD) exigeix que les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut. Així doncs, una formulació tan genèrica de les finalitats per a les quals es sol·liciten les dades, com la que es desprèn de la consulta formulada, no sembla ser suficient per a admetre una comunicació de dades del padró en els termes que es plantegen.

Una definició tan àmplia, i més tenint en compte que el règim de comunicació de dades entre Administracions públiques, segons l'article 21 LOPD, com s'ha avançat, sembla circumscriure's a les relacions entre les administracions dins l'àmbit estatal, no permet que s'enquadri el supòsit plantejat en la consulta en una pertinent i específica habilitació de norma amb rang de llei, que permetria la comunicació de les dades sense el consentiment dels afectats.

Efectivament, del propi contingut dels articles de la LRBRL que regulen els usos del padró i l'excepció legal a la necessitat del consentiment dels afectats, i dels casos específicament habilitats per la legislació aplicable, es desprèn que la voluntat de la normativa de protecció de dades és la d'admetre comunicacions de dades del padró sense consentiment dels afectats només en casos habilitats en norma legal, supòsit que no es dóna en aquest cas. Per tant, no és clar que es pugui deduir que la cessió de dades a Administracions públiques de països estrangers és possible i ajustada a la legislació de protecció de dades sense comptar amb el consentiment dels afectats.

Tenint en compte tot l'exposat, podria ser més pertinent i ajustat a la normativa de protecció de dades que l'Ajuntament que rep una petició dels consolats per tal d'accedir a dades del padró municipal que seran transmeses a les administracions públiques dels seus països respectius, procedeixin a comunicar directament als particulars afectats l'existència i contingut de la sol·licitud dels consolats, per tal que siguin aquests propis interessats, titulars de les dades de caràcter personal els que puguin posar-se en contacte amb l'Administració pública del país d'origen. En aquest cas, la solució alternativa que es proposa, doncs, consistiria en què l'Ajuntament actués de mer transmissor a la persona interessada, permetria que fos l'interessat el que es comunicés amb el consolat que requereix la informació.

VI

Finalment en la seva consulta afegeix que actualment la declaració del fitxer del padró municipal de l'Ajuntament no preveu la cessió internacional de dades. La disposició de caràcter general que crea els fitxers de les Administracions públiques, tal i com es determina en l'article 20.2 de la LOPD, ha d'incloure els apartats relatius a la finalitat del fitxer i usos previstos; persones o col·lectius sobre els que s'obtenen les dades; procediment de recollida de les dades; estructura bàsica del fitxer i descripció dels tipus de dades personals que s'inclouen; cessions o transferències de dades que es prevegin a països tercers; òrgans responsables del fitxer; serveis o unitats davant els quals es poden exercir els corresponents drets i les mesures de seguretat amb indicació del nivell bàsic, mitjà o alt exigible.

Per tant, atès el que s'ha esmentat en aquest informe, certament la possibilitat que en un fitxer públic es produeixin comunicacions de dades a tercers països, requeriria de forma general que es fes constar aquesta circumstància en la disposició de creació del fitxer, que li dóna validesa legal, o bé que es procedís a la modificació, si el fitxer ja estava creat però no preveia algun dels extrems que es determinen en l'article 20.2 LOPD. Caldria així mateix procedir a la corresponent inscripció, sigui de la creació del fitxer o de l'oportuna modificació del fitxer anteriorment creat davant del corresponent registre de protecció de dades. A més, en el cas concret, tractant-se d'una transferència internacional de dades a països membres de la Unió Europea, caldria estar al que disposen els articles 33 i 34 de la LOPD, ja comentats.

No obstant això, cal tenir en compte les consideracions fetes en els Fonaments Jurídics precedents, que no portarien amb caràcter general a l'admissió de les transmissions de dades del padró municipal a països tercers.

D'acord amb les consideracions fetes fins ara en relació amb la consulta plantejada respecte la comunicació de dades personals del padró municipal, es fan les següents,

Conclusions

El padró municipal d'habitants és un registre que, en contenir dades de caràcter personal, li és d'aplicació la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, i per tant la comunicació de dades del padró a tercers estaria sotmesa al règim establert als articles 11 i 21 LOPD així com a la resta d'obligacions derivades de la legislació sobre protecció de dades, en concret, les relatives a la creació del fitxer per disposició de caràcter general, als apartats que ha d'incloure aquesta disposició, consignats a l'article 20 LOPD, i a la posterior inscripció en el registre corresponent.

Qualsevol supòsit que impliqui un moviment internacional de dades de caràcter personal entre Administracions públiques estaria sotmès necessàriament al règim establert als articles 33 i 34 LOPD, tenint en compte especialment l'excepció, en aquest cas, de l'apartat k) de l'article 34, per a qualsevol transmissió de dades a països membres de la Unió Europea.

Cal tenir en compte els principis i disposicions que es contenen en aquesta norma i per al cas que es consulta són especialment rellevants els relatius al principi de consentiment, segons el qual el tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa (article 6 LOPD) i les disposicions sobre les cessions de dades (articles 11 i 21 LOPD).

Atès el que disposa la normativa reguladora del padró municipal i la normativa de protecció de dades, s'apunta a que el règim general de comunicacions de dades entre administracions públiques, concretat en l'article 21 LOPD, s'ha de referir en principi a les administracions d'àmbit estatal, sense englobar de forma general comunicacions de dades amb administracions públiques d'altres països.

Per aplicació del principi de qualitat de les dades, i de l'exigència de que la finalitat del tractament de dades sigui sempre determinada, explícita i legítima, i més tenint en compte que el règim de comunicació de dades entre Administracions públiques, segons l'article 21 LOPD, sembla circumscriure's a les relacions entre les administracions dins l'àmbit estatal, no permet que s'enquadri el supòsit plantejat en la consulta en una pertinent i específica habilitació de norma amb rang de llei, que permetria la comunicació de les dades sense el consentiment dels afectats, i sembla recomanable l'estudi d'altres opcions alternatives, en concret que l'Ajuntament actués de mer transmissor de la sol·licitud del consolat a la persona interessada, que permetria que fos l'interessat el que es comunicés amb el consolat que requereix la informació.

Per definició, la interpretació de les excepcions a una norma general ha de fer-se de forma restrictiva, de manera que es justifiqui suficientment que concorren, en el cas concret, les circumstàncies exigides en la norma per a aplicar determinada excepció. El cas que es consulta, en els termes exposats, suposaria una excepció a la norma general aplicable que exigeix el consentiment de l'interessat, i com a tal excepció no es troba suficientment identificat en el règim general aplicable a les comunicacions de dades del padró municipal.