

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente al movimiento internacional de datos personales del padrón municipal

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de un Ayuntamiento en el que se solicita el parecer de la Agencia en relación con la posibilidad de ceder a determinadas administraciones públicas extranjeras, a través de sus consulados, determinados datos personales contenidos en el padrón municipal de habitantes.

Analizadas la petición y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

Mediante escrito, el Ayuntamiento solicita el parecer de la Agencia sobre la posibilidad de comunicar datos contenidos en el padrón municipal que solicitan los consulados extranjeros en la ciudad, quienes hacen de mediadores con las administraciones públicas de su correspondiente estado. En particular, la comunicación se referiría al dato relativo al domicilio, y se fundamenta, de forma genérica, en que las administraciones que solicitan los datos a través de sus consulados pueden estar gestionando un expediente donde el dato del domicilio en la ciudad resulta relevante.

En concreto, la consulta menciona el artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que establece la posible cesión de datos a otras administraciones públicas, sin hacer distinción de si estas administraciones deben ser españolas o no. Se constata en la consulta que en la actualidad la declaración del fichero del padrón no contempla la cesión internacional de datos.

II

La consulta plantea la posibilidad de una comunicación de datos a consulados extranjeros donde los cesionarios finales serían administraciones públicas de sus correspondientes estados para la tramitación de expedientes en que es necesario conocer el domicilio de los afectados, administraciones públicas y expedientes sobre los que no se aporta más información en la consulta.

A efectos de la normativa relativa al derecho a la protección de datos, y haciendo una aproximación general a las comunicaciones internacionales de datos, cabe señalar que el régimen jurídico regulador del movimiento internacional de datos se encuentra, en nuestro ámbito europeo, regido por el principio general contenido en el artículo 25.1 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo referente al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, según el cual la transferencia a países terceros de datos de carácter personal únicamente podrá efectuarse cuando, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones de derecho nacional adoptadas de conformidad con el resto de disposiciones de esta directiva, el país de que se trate garantice un nivel de protección adecuado. Por la propia letra del artículo 25 mencionado, se deduce que la referencia es a transferencias de datos de carácter personal a países que no son miembros de la Unión Europea. En el mismo sentido, el Considerando 9 de la propia directiva constata la «protección equivalente que resulta de la aproximación de las legislaciones nacionales», al referirse a los países miembros de la Unión Europea.

En conexión con estas previsiones, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), regula el movimiento internacional de datos en sus artículos 33 y 34, que establecen el régimen jurídico al que deben someterse las transferencias internacionales de datos.

La norma general prevista en el artículo 33 de la LOPD dispone lo siguiente:

- «1. No podrán realizarse transferencias temporales ni definitivas de datos de carácter personal que hayan sido objeto de tratamiento o hayan sido recogidos para someterlos a dicho tratamiento con destino a países que no proporcionen un nivel de protección equiparable al que presta la presente Ley, salvo que, además de haberse observado lo dispuesto en ésta, se obtenga autorización previa del Director de la Agencia de Protección de Datos, que sólo podrá otorgarla si se obtienen garantías adecuadas.»

El apartado segundo de ese mismo artículo establece los criterios que deberán considerarse para evaluar el carácter adecuado del nivel de protección que ofrece el país destinatario de los datos de carácter personal.

No obstante, hay que tener en cuenta, para el caso que nos ocupa, que el artículo 34 de la LOPD define una serie de excepciones a este régimen general, es decir, contempla excepciones a la necesidad de examen del nivel de protección equiparable o de obtención de la preceptiva autorización. Dado que en la consulta se menciona, específicamente, la petición de comunicación de datos del padrón municipal por parte de dos países miembros de la Unión Europea, deberá considerarse el artículo 34.k de la LOPD, según el cual lo dispuesto en el artículo 33 no es aplicable «cuando la transferencia tiene como destino un estado miembro de la Unión Europea, o un estado respecto del cual la Comisión de las Comunidades Europeas, en el ejercicio de sus competencias, haya declarado que garantiza un nivel de protección adecuado».

Visto que en el caso que se consulta resulta de aplicación la excepción del artículo 34.k, ya que se solicita una cesión de datos personales relativos al domicilio de personas sin determinar a administraciones públicas de dos estados miembros de la Unión Europea, no sería necesario el examen previo para la correspondiente autorización, que contempla el artículo 33 de la LOPD mencionado, aunque, evidentemente, será siempre preceptivo el cumplimiento de los principios y obligaciones que exige la legislación de protección de datos, como se examinará a continuación.

III

Dado que la consulta hace referencia a la posibilidad de comunicar determinados datos de carácter personal del padrón municipal de habitantes, conviene recordar brevemente cuál es el régimen aplicable al padrón municipal.

El padrón es la base de datos donde deben inscribirse las personas residentes en un municipio, y, de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), su finalidad consiste en determinar la población del municipio, siendo requisito para adquirir la condición de vecino y sirviendo para acreditar la residencia y domicilio habitual (artículos 15 y 16 de la LRBRL). Puede añadirse, complementariamente, que el padrón también puede servir para la creación de ficheros o registros de población que tienen como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los territorios respectivos, respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de sus competencias respectivas (disposición adicional segunda de la LOPD), o bien para la elaboración del censo electoral, atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

El padrón contiene datos personales, en concreto nombre y apellidos, domicilio habitual, fecha y lugar de nacimiento, DNI (o, para extranjeros, tarjeta de residencia o número del documento acreditativo de su identidad), certificado o título escolar o académico, además de aquellos datos que puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral (artículo 16.2 de la LRBRL). La gestión del padrón, por medios informáticos, corresponde a los Ayuntamientos, quienes deben realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados los datos que contiene el padrón (artículo 17 de la LRBRL).

Así, dado que el padrón es una base de datos de carácter personal, le es de aplicación la LOPD y, por lo tanto, es necesario tener en cuenta los principios y disposiciones contenidos en esta norma, y para el caso que se consulta son especialmente relevantes los relativos al principio de consentimiento, según el cual el tratamiento de datos de carácter personal requiere el

consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa (artículo 6 de la LOPD), las disposiciones sobre cesiones de datos (artículos 11 y 21 de la LOPD) y, en general, aquellas disposiciones que hagan referencia a ficheros de titularidad pública.

En cuanto a comunicaciones de datos, el artículo 16 de la LRBRL, en su apartado 3, dispone que pueden cederse datos a otras administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado únicamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en que la residencia o domicilio sean datos relevantes.

En consecuencia, respecto a determinados datos contenidos en el padrón municipal, la excepción legal a la necesidad del consentimiento de los afectados viene determinada por el artículo 16.3 de la LRBRL mencionado, según el cual los datos se cederán a otras administraciones públicas que lo soliciten, sin consentimiento de las personas interesadas, únicamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en que la residencia o domicilio sean datos relevantes. Exceptuando estos casos, y casos específicamente habilitados por la legislación aplicable, como cesiones a fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 22 de la LOPD), cesiones de datos en materia tributaria o de recaudación (disposiciones de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) o cesiones de datos a instituciones y órganos jurisdiccionales (por aplicación del artículo 11.2.d de la LOPD), entre otros, sería necesario, como norma general, el consentimiento de los afectados.

IV

A partir de las previsiones legales del tratamiento de datos personales incluidas en el padrón municipal, que tienen especialmente en cuenta el principio de consentimiento, cabe señalar, tal y como se plantea en la consulta, que ciertamente en el artículo 16.3 de la LRBRL no se especifica si esas administraciones públicas a las que podría cederse datos del padrón municipal sin consentimiento de los afectados, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establece el citado artículo, tienen que ser españolas o pueden ser extranjeras.

En conexión con la referencia, en el artículo 16.3 de la LRBRL, a las cesiones de datos a administraciones públicas, sin más concreción, la LOPD regula las comunicaciones de datos de carácter personal a administraciones públicas en su artículo 21, anteriormente citado. En concreto, el apartado 1 dispone que los datos de carácter personal recogidos o elaborados por administraciones públicas para el ejercicio de sus atribuciones no deben ser comunicados a otras administraciones públicas para el ejercicio de competencias distintas o de competencias que traten de materias distintas (de lo cual se desprende, a sensu contrario, la posibilidad de comunicación en el caso de competencias iguales o de competencias que versen sobre las mismas materias), salvo cuando la comunicación tenga como objeto el tratamiento posterior de los datos con finalidades históricas, estadísticas o científicas.

Además, según se desprende del apartado 4 del mismo artículo 21, en los casos previstos en el apartado 1 no es necesario el consentimiento de la persona afectada a que se refiere el artículo 11 de la LOPD. Nuevamente, no se especifica el ámbito territorial de estas administraciones, posibles cesionarias de los datos personales.

No obstante la falta de concreción con respecto a las administraciones públicas a que se refiere la citada legislación, parece ser que tanto el artículo 16.3 de la LRBRL como el artículo 21 de la LOPD se están refiriendo principalmente al tratamiento de datos, incluida su posible cesión, entre administraciones públicas de ámbito estatal. Al respecto, puede ser indicativo tener en cuenta la definición que de administración pública da la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 2 define su ámbito de aplicación de la siguiente forma:

- «1. Se entiende a los efectos de esta ley por administraciones públicas:
 - »a) La Administración general del Estado.
 - »b) Las administraciones de las comunidades autónomas.

- »c) Las entidades que integran la Administración local.
- »2. Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas tendrán asimismo la consideración de Administración pública. [...]»

El hecho de que la regulación de las transmisiones de datos a países terceros esté contemplada en el título V de la LOPD, específico y diferenciado del régimen general de cesiones y comunicaciones de datos, parece indicar que, efectivamente, el régimen general de comunicaciones de datos entre administraciones públicas, concretado en el citado artículo 21, debe referirse a administraciones de ámbito estatal, sin englobar en principio comunicaciones de datos con administraciones públicas de otros países, posibilidad que no se descarta pero en la que, como ya ha quedado dicho, resultarían de aplicación las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 33 y 34 de la LOPD.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la normativa de protección de datos parte de un régimen general de comunicación de datos que podríamos calificar de restrictivo. De entrada, el apartado 1 del artículo 11 establece que los datos de carácter personal objeto de tratamiento únicamente pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y el cesionario con el consentimiento previo de la persona interesada, y determina por vía de excepción una serie de casos en que no será necesario dicho consentimiento.

En conexión con este régimen general de las comunicaciones de datos en la LOPD, el régimen aplicable al padrón municipal, expuesto en el fundamento jurídico tercero del presente informe, contempla cesiones de datos a otras administraciones públicas, sin consentimiento del afectado, únicamente cuando sean necesarias para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en que la residencia o domicilio sean relevantes.

Así pues, en cuanto a cesiones de datos del padrón el marco jurídico aplicable parte de una norma general que exige el consentimiento del afectado, con posibilidad, en casos tasados, de excepcionar dicho consentimiento.

Una vez considerado este régimen expuesto, conviene recordar que, por definición, la interpretación de las excepciones a una norma general debe realizarse de modo restrictivo, de forma que quede suficientemente justificado que concurren, en el caso concreto, las circunstancias exigidas en la norma para aplicar determinada excepción. Esta necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones a una norma general puede inferirse de varias sentencias del Tribunal Constitucional, entre otras las SSTC 151/1992, 260/2000 y 225/2006. Siguiendo este criterio de interpretación restrictiva, y en el ámbito de la protección de datos, puede citarse a modo de ejemplo el Dictamen 104/07, de la Comisión Jurídica Asesora, por el que la cesión de datos, en cuanto excluye del poder de decisión del titular una decisión que le concierne, debe realizarse caso por caso, de forma restrictiva, ponderando adecuadamente los intereses que justifican esta medida.

En consecuencia, el carácter excepcional de un caso concreto, respecto de la norma general, supone que el caso en cuestión se encuentre claramente identificado, lo cual no sucede, con carácter general, en el caso que nos ocupa. El caso planteado por la consulta, que podemos resumir en la posibilidad de admitir con carácter general las comunicaciones de datos del padrón municipal a administraciones públicas de otros países sin consentimiento de la persona interesada, que supondría una excepción a la norma general aplicable, no se encuentra suficientemente identificado en este régimen general, previsto en la LOPD, en conexión con la LRBR.

V

En cualquier caso, en conexión con las anteriores consideraciones, está claro que las cesiones de datos del padrón a otras administraciones públicas únicamente podrán realizarse sin el

consentimiento del afectado cuando sea en virtud de la correspondiente habilitación legal, y siempre y cuando se trate del ejercicio de competencias iguales o sobre materias similares.

De la información aportada en la consulta no se desprende la finalidad última de la cesión de datos del padrón, para cuyo cumplimiento se pretende localizar supuestamente a determinados ciudadanos extranjeros que residen en el municipio. Puede pensarse que la tramitación de expedientes que se menciona en la consulta, sin más concreción, podría revestir varias actuaciones de las administraciones públicas del estado peticionario, justificadas en finalidades que deberían ser analizadas, desde la recaudación de un impuesto y la exigencia de cumplimiento de obligaciones tributarias hasta la imposición de una sanción o el pago de una subvención o ayuda social, o la simple comunicación informativa con los ciudadanos que residen en el municipio, entre otras muchas.

El principio de calidad de los datos (artículo 4 de la LOPD) exige que los datos de carácter personal únicamente pueden ser recogidos para ser tratados, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que hayan sido obtenidos. Por lo tanto, una formulación tan genérica de las finalidades para las que se solicitan los datos, como la que se desprende de la consulta formulada, no parece ser suficiente para admitir una comunicación de datos del padrón en los términos que se plantean.

Una definición tan amplia, y más teniendo en cuenta que el régimen de comunicación de datos entre administraciones públicas, según el artículo 21 de la LOPD, como se ha adelantado, parece circunscribirse a las relaciones entre administraciones dentro del ámbito estatal, no permite encuadrar el caso planteado en la consulta en una pertinente y específica habilitación de norma con rango de ley, que permitiría la comunicación de datos sin el consentimiento de los afectados. Efectivamente, del propio contenido de los artículos de la LRBRL que regulan los usos del padrón y la excepción legal a la necesidad del consentimiento de los afectados, y de los casos específicamente habilitados por la legislación aplicable, se desprende que la voluntad de la normativa de protección de datos es la de admitir comunicaciones de datos del padrón sin consentimiento de los afectados únicamente en casos habilitados en norma legal, que no se da en este caso. Por lo tanto, no está claro que pueda deducirse que la cesión de datos a administraciones públicas de países extranjeros es posible y ajustada a la legislación de protección de datos sin contar con el consentimiento de los afectados.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, podría ser más pertinente y ajustado a la normativa de protección de datos que el Ayuntamiento que recibe una petición de los consulados para acceder a datos del padrón municipal que serán enviados a las administraciones públicas de los países respectivos proceda a comunicar directamente a los particulares afectados la existencia y contenido de la solicitud de los consulados, a fin de que sean las propias personas interesadas, titulares de los datos de carácter personal, las que puedan ponerse en contacto con la Administración pública del país de origen. En este caso, la solución alternativa que se propone consistiría en que el Ayuntamiento actuara como mero transmisor a la persona interesada, lo cual permitiría que fuera la persona interesada la que se comunicara con el consulado que requiere la información.

VI

Finalmente, en su consulta añade que actualmente la declaración del fichero del padrón municipal del Ayuntamiento no contempla la cesión internacional de datos. La disposición de carácter general que crea los ficheros de las administraciones públicas, tal y como se determina en el artículo 20.2 de la LOPD, debe incluir los apartados relativos a la finalidad del fichero y usos previstos; personas o colectivos de los que se obtienen los datos; procedimiento de recogida de los datos; estructura básica del fichero y descripción del tipo de datos personales que se incluyen; cesiones o transferencias de datos previstos a países terceros; órganos responsables del fichero; servicios o unidades ante los cuales pueden ejercerse los correspondientes derechos, y medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.

Por lo tanto, a tenor de lo expuesto en el presente informe, ciertamente la posibilidad de que en un fichero público se produzcan comunicaciones de datos a terceros países requeriría de forma general que se hiciera constar esta circunstancia en la disposición de creación del fichero, que le da validez legal, o bien que se procediera a su modificación, si el fichero ya se hubiera creado pero no contemplara ninguno de los extremos que se determinan en el artículo 20.2 de la LOPD. Asimismo, sería necesario proceder a la correspondiente inscripción, sea de la creación del fichero o de la oportuna modificación del fichero anteriormente creado ante el correspondiente registro de protección de datos. Además, en este caso concreto, tratándose de una transferencia internacional de datos a países miembros de la Unión Europea, habrá que estar a lo que disponen los artículos 33 y 34 de la LOPD, ya comentados.

No obstante, hay que tener en cuenta las consideraciones realizadas en los fundamentos jurídicos precedentes, que no llevarían con carácter general a la admisión de transmisiones de datos del padrón municipal a países terceros.

De conformidad con las consideraciones realizadas hasta ahora en relación con la consulta planteada referente a la comunicación de datos personales del padrón municipal, se adoptan las siguientes.

Conclusiones

El padrón municipal de habitantes es un registro al que, al contener datos de carácter personal, le es de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y por lo tanto la comunicación de datos del padrón a terceros estaría sometida al régimen establecido en los artículos 11 y 21 de la LOPD, así como al resto de obligaciones derivadas de la legislación sobre protección de datos, en concreto las relativas a la creación del fichero por disposición de carácter general, a los apartados que debe incluir esta disposición, consignados en el artículo 20 de la LOPD, y a la inscripción posterior en el correspondiente registro.

Cualquier caso que suponga un movimiento internacional de datos de carácter personal entre administraciones públicas estaría sometido necesariamente al régimen establecido en los artículos 33 y 34 de la LOPD, teniendo en cuenta especialmente la excepción, en este caso, del apartado k del artículo 34, para cualquier transmisión de datos a países miembros de la Unión Europea.

Hay que tener en cuenta los principios y disposiciones que se contienen en esta norma, y para el caso que se consulta son especialmente relevantes los relativos al principio de consentimiento, según el cual el tratamiento de datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco de la persona afectada, salvo que la ley disponga lo contrario (artículo 6 de la LOPD), y las disposiciones sobre cesiones de datos (artículos 11 y 21 de la LOPD).

Atendiendo a lo dispuesto en la normativa reguladora del padrón municipal y la normativa de protección de datos, se apunta que el régimen general de comunicaciones de datos entre administraciones públicas, concretado en el artículo 21 de la LOPD, debe referirse en principio a administraciones de ámbito estatal, sin englobar de forma general comunicaciones de datos con administraciones públicas de otros países.

Por aplicación del principio de calidad de los datos, y de la exigencia de que la finalidad del tratamiento de datos sea siempre determinada, explícita y legítima, y más teniendo en cuenta que el régimen de comunicación de datos entre administraciones públicas, según el artículo 21 de la LOPD, parece circunscribirse a las relaciones entre administraciones dentro del ámbito estatal, el caso planteado en la consulta no puede encuadrarse en una pertinente y específica habilitación de norma con rango de ley, que permitiría la comunicación de datos sin el consentimiento de los afectados, y parece recomendable el estudio de otras opciones alternativas, en concreto que el Ayuntamiento actuase de mero transmisor de la solicitud del consulado a la persona interesada, lo cual permitiría que fuera la persona interesada la que se comunicara con el consulado que requiere la información.

Por definición, la interpretación de las excepciones a una norma general debe realizarse de modo restrictivo, de forma que quede suficientemente justificado que concurren, en el caso concreto, las circunstancias exigidas en la norma para aplicar determinada excepción. El caso que se consulta, en los términos expuestos, supondría una excepción a la norma general aplicable que exige el consentimiento de la persona interesada, y como tal excepción no se encuentra suficientemente identificada en el régimen general aplicable a las comunicaciones de datos del padrón municipal.