

Dictamen en relación con la consulta relativa a la posibilidad de facilitar la base de datos personales de un centro cultural

Se recibe un escrito dirigido a la Agencia Catalana de Protección de Datos, en el que se solicita la opinión de la Agencia en relación con la posibilidad de ceder a la Consejería de Educación de otra Comunidad Autónoma la base de datos de residentes en ella asociados a un centro cultural catalán con sede en aquella Comunidad Autónoma (en adelante, el Centro), con el objeto de dar difusión al proyecto de un colegio público en el que se impartirán enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil y educación primaria en catalán.

Analizada la consulta, que se acompaña del escrito de petición de acceso a la base de datos del Centro por parte de la Consejería de Educación de la otra Comunidad Autónoma, así como el resto de la documentación, en la que se hace mención de la petición de informe a la Agencia Catalana de Protección de Datos, y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se dictamina lo siguiente:

I

La consulta que se plantea hace referencia a una petición que formula la Consejería de Educación de una Comunidad Autónoma a un órgano de la Administración autonómica catalana. En concreto, se pide que ésta facilite la base de datos de residentes en aquella comunidad asociados al Centro. En cuanto a la finalidad de esta cesión o comunicación de datos que se solicita o, más exactamente, de la cesión de la base de datos, consiste en que, desde dicha Consejería de Educación, se quiere dar difusión al proyecto que pondrá en funcionamiento el colegio público, en el que está previsto impartir enseñanza de segundo ciclo de educación infantil y educación primaria en catalán.

Respecto a esta base de datos que se solicita, en el escrito de la Administración autonómica catalana que realiza la consulta, dando respuesta a la directora general de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad Autónoma, se explica que la base de datos en cuestión, que la Administración autonómica catalana utiliza para las convocatorias de actos culturales en el Centro, es una base de datos creada a través de los años actualizando e incorporando datos procedentes de fuentes públicas y de la obtención directa de personas y entidades para los actos del Centro y de la correspondiente Administración pública catalana competente en la materia.

En cuanto al Centro citado, se trata de un centro cultural que fue creado por la Administración autonómica catalana y cuyo objeto principal es la difusión de la cultura catalana. La normativa sectorial aplicable lo define como órgano sin personalidad jurídica, que tiene por función la difusión de la cultura catalana, estructurado en una librería y un espacio cultural dedicado a la realización de exposiciones, conferencias, cursos y otras actividades similares.

Visto que la consulta plantea una cesión de una base de datos que aparentemente contiene datos de carácter personal, ya que se refiere, entre otros, a personas físicas residentes en otra Comunidad Autónoma, hay que considerar que esta cesión se encontrará sujeta a los límites y requisitos de la normativa de protección de datos, en concreto, de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), según la cual es dato de carácter personal cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables (artículo 3.a) de la LOPD).

Por consiguiente, hay que analizar a continuación los términos en que se plantea la cesión de la base de datos, desde la perspectiva de la normativa de protección de datos de carácter personal.

II

La base de datos a la que solicita tener acceso la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma contiene datos de carácter personal, como se deduce de los términos de la consulta, dada su finalidad de permitir al Centro ponerse en contacto con personas físicas y jurídicas, para dar determinada información, principalmente de organización de actos culturales. O sea que es fácil deducir que en la base de datos habrá, como mínimo, datos identificativos (nombres,

apellidos, direcciones, teléfonos, etc.) que permitan cumplir con la finalidad que, según la consulta formulada, tiene dicha base de datos.

Así pues, a esta base de datos le es de aplicación la LOPD, exclusivamente en relación con los datos de carácter personal que se traten en ella, por lo que hay que tener en cuenta los principios y las disposiciones contenidos en dicha norma. Para el caso que se consulta, son especialmente relevantes los relativos al principio de calidad (artículo 4 de la LOPD), las disposiciones sobre las cesiones de datos (artículos 11 y 21 de la LOPD) y, en general, todas las disposiciones que hacen referencia a los ficheros de titularidad pública.

Dados los términos en que se formula la consulta, se considera conveniente hacer una aclaración, de tipo formal, en cuanto a la denominación de «base de datos» utilizada en la consulta. A los efectos de la LOPD, se utiliza el concepto de fichero de datos de carácter personal definido como cualquier conjunto organizado de datos de carácter personal, sea cual sea la forma o modalidad de creación, almacenamiento, organización y acceso (artículo 3.b) de la LOPD). Por lo tanto, en este sentido, la base de datos del Centro, en tanto que contiene datos de carácter personal, y sólo en relación con este tipo de datos, podría constituir un fichero a los efectos citados.

Cualquier fichero de datos de carácter personal, en caso de que su tratamiento se produzca por parte de las Administraciones públicas, debe ser creado por una disposición de carácter general, en los términos del artículo 20 de la LOPD, y posteriormente inscrito en el Registro de Protección de Datos de Cataluña, en el caso de ficheros de las Administraciones públicas sujetas al control de la Agencia Catalana de Protección de Datos.

En el caso que nos ocupa, la disposición de carácter general en la que se regulan ficheros que contienen datos de carácter personal en el ámbito en cuestión, modifica, entre otros, el Fichero de datos personales y directorio de envíos, de la Administración autonómica catalana. La finalidad del fichero es ser una recopilación de datos de personas y entidades públicas y privadas de interés para la Administración catalana, así como servir para la generación de envíos masivos de información y de listados de control. Por la información que consta en la disposición de carácter general citada, no se prevé realizar cesiones de los datos contenidos en este fichero.

Por la información de que se dispone, no se puede concluir que éste sea el fichero de datos a que se refiere la consulta con la denominación de «base de datos», pese a la similitud de contenidos y finalidades, y no se dispone de suficiente información para saber si se trata de una base de datos de la que sería responsable la Administración autonómica catalana, o el Centro directamente, aunque parece más probable la primera opción; es decir, que se trate de un fichero de datos del que es responsable la Administración catalana, y más teniendo en cuenta que el Centro no tiene personalidad jurídica. En este sentido, la LOPD considera responsable del fichero de datos a la persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decide sobre la finalidad, el contenido y el uso del tratamiento.

En conclusión, si la base de datos sobre la que se consulta coincide con el fichero de la disposición de carácter general citada, lógicamente se debería tener en cuenta su contenido y sus características, descritas en dicha norma, a efectos de resolver la consulta. De todos modos, en caso de que la base de datos en cuestión no coincida con el fichero citado, se recuerda la necesidad de cumplir con los términos del artículo 20 de la LOPD, en relación con la creación y el tratamiento de ficheros de datos de carácter personal, como ha quedado apuntado.

III

De acuerdo con el principio de calidad que se aplica a cualquier tratamiento de datos personales, ya sea público, como es el caso de un fichero de datos que pueda ser titularidad de la Administración autonómica catalana, o más concretamente, del Centro, como privado, los datos de carácter personal únicamente pueden tratarse para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

De acuerdo con el régimen previsto en la LOPD para la cesión de datos en general, es necesario contar con el consentimiento del titular de los datos. El artículo 11.1 de la citada ley, dispone que:

«Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el consentimiento previo del interesado.»

Por lo tanto, con carácter general, cualquier comunicación de datos personales debe ajustarse a una finalidad legítima, y contar con el consentimiento de la persona afectada o interesada; es decir, de la persona física titular de los datos objeto de tratamiento (artículo 3.e) de la LOPD). Sin embargo, dicho consentimiento no es necesario en determinados supuestos, como, entre otros, cuando la cesión está autorizada en una ley (artículo 11.2 de la LOPD).

Dentro del régimen general aplicable a las comunicaciones de datos personales, cuando se trata de ceder datos de ficheros de titularidad pública, como sería el caso del fichero objeto de la consulta, a otras Administraciones públicas, en este caso, la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma que solicita los datos, se prevé que únicamente se puedan realizar estas cesiones sin el consentimiento de la persona afectada cuando sea en virtud de la correspondiente habilitación legal, y siempre que se trate del ejercicio de competencias iguales o sobre materias que no sean diferentes (artículo 21 de la LOPD).

En este caso, la Administración cedente no ejerce competencia en el ámbito de la educación infantil y primaria, sino que se ejercen las funciones de representación y difusión cultural citadas en este dictamen.

Vistas estas funciones, y las funciones que ejerce la Consejería de Educación de una Comunidad autónoma, es evidente que en este caso no se dan los requisitos de identidad de competencias o materias que el artículo 21 de la LOPD exige para poder realizar la cesión de datos sin el consentimiento de los titulares de los datos personales.

Por consiguiente, en este caso que se nos consulta, si no es con el consentimiento previo de las personas afectadas o en virtud de otra disposición legal que lo habilite, la Administración pública peticionaria no podría acceder a la información contenida en la base de datos de los residentes catalanes en el territorio de la otra Comunidad Autónoma, de los que dispone la Administración catalana.

IV

En relación con la existencia de una posible habilitación en norma con rango de ley, que permitiría la cesión de datos sin el consentimiento de los titulares, recordemos que en el marco de la escolarización obligatoria hay varios procesos, como los de admisión en el centro, el seguimiento y la evaluación del alumno, y otros, que tendrán relación con el desarrollo del proceso de escolarización.

En este sentido, el artículo 84.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con referencia a la admisión de alumnos en centros escolares públicos y privados concertados, prevé que las Administraciones educativas podrán solicitar la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados y los centros aporten en el proceso de admisión del alumnado. En supuestos como éste, que están definidos en la norma sectorial aplicable, se podría valorar si concurre la correspondiente habilitación legal para proceder a una comunicación de datos a fin de hacer efectiva la colaboración entre Administraciones públicas. Sin embargo, en este caso la propia Ley Orgánica 2/2006 sitúa esta colaboración entre Administraciones públicas cuando ya se ha solicitado el ingreso del alumno en el centro escolar, por lo que esta norma tampoco justificaría la utilización y la comunicación de datos en los términos planteados en la consulta, sin el consentimiento de los titulares de los datos, siendo además un fichero cuya finalidad no es el ejercicio de competencias en el ámbito de la educación infantil y primaria.

En conclusión, la comunicación de datos de un fichero de la Administración pública catalana a la Administración autonómica de otra Comunidad, con competencias en el ámbito de la educación, a fin de dar difusión al nuevo colegio público que impartirá docencia en catalán, y por lo tanto, con el objetivo de hacer llegar información a familias que posiblemente estén interesadas en este centro, no concuerda con las finalidades para las que se crea el fichero sobre el que se centra la consulta, y más teniendo en cuenta que la cesión se refiere a una materia en la que el órgano en concreto de la Administración pública catalana que formula la consulta, no tiene competencias.

V

También hay que hacer otras consideraciones, en atención a lo que dispone el principio de calidad de los datos personales (artículo 4 de la LOPD). Cualquier cesión de datos debe circunscribirse a los datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

Además de las consideraciones que se han hecho en apartados anteriores de este dictamen, que conducen a no considerar ajustada a los parámetros del artículo 21 de la LOPD la cesión de datos del fichero del órgano que formula la consulta en los términos en que se plantea, a menos que se cuente con el consentimiento de los titulares de los datos, hay que tener en cuenta que la consulta no plantea un acceso a datos concretos, sino un acceso por parte de la Administración pública cesionaria a toda la base de datos, sin discriminar los datos contenidos en la misma. Un acceso en estas condiciones tampoco resultaría ajustado al principio de calidad, ya que, de entrada, esta base de datos puede incluir información muy variada, no sólo sobre personas físicas —única información sometida al control y la protección de la LOPD—, sino también sobre personas jurídicas, empresas, asociaciones, etc.; informaciones que podrían estar protegidas por otra normativa sectorial aplicable.

Dada la información de que se dispone al elaborar este dictamen, se desconoce cuál es la información personal contenida en la base de datos, con lo que no se puede descartar que en ella consten datos especialmente protegidos, en atención a lo que dispone el artículo 7 de la LOPD, los cuales están sometidos a un régimen de protección específico y reforzado, aunque esta posibilidad resulta improbable, dada la finalidad de la base de datos descrita en la consulta.

Estas consideraciones vienen a reforzar la opinión principal de este dictamen; es decir, que la comunicación de datos, en los términos en que se plantea en la consulta, no se ajustaría a los principios de la normativa aplicable en materia de protección de datos.

VI

No se puede dejar de considerar que la función de difusión de la cultura catalana que tiene atribuida la Administración pública catalana, y en concreto, el órgano que formula la consulta, no es ajena a la importancia de que en un nuevo centro escolar público, en otra Comunidad Autónoma, se pueda impartir docencia en catalán. En sintonía con esta consideración, es presumible que haya un interés por parte de la comunidad catalana en aquella Comunidad en conocer esta nueva oferta educativa. Por lo tanto, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, que es el principal objeto de análisis en este dictamen, no se descarta la posibilidad de que la Administración autonómica catalana pueda colaborar con la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma en cuestión, sin forzar los límites y requisitos del régimen general de comunicación de datos personales, que ya han quedado expuestos en este dictamen.

En atención al principio de proporcionalidad, la finalidad de dar información a los interesados podría contar con la participación y colaboración de la Administración autonómica catalana mediante otros mecanismos, en vez de comunicar la base de datos a la Administración peticionaria.

Al margen de la posibilidad de que la Administración catalana solicite consentimiento previo a sus asociados o personas físicas vinculadas que puedan estar interesados en ello, por ejemplo, esta Administración, o el propio Centro directamente, pueden ofrecer información a sus asociados o personas físicas vinculadas a través de páginas web o portales de Internet, tabloneros de anuncios, boletines u otros documentos o soportes informativos, y en general, a través de

otros medios de difusión, sin tener que recurrir a la comunicación de informaciones de la base de datos objeto de la consulta. Dado que, precisamente, la finalidad de la base de datos en cuestión es que el Centro pueda hacer envíos de información relacionada con la difusión de la cultura catalana, el hecho de que el propio Centro ponga a disposición de los residentes catalanes en aquella Comunidad Autónoma información de forma directa, se ajustaría a los parámetros de la normativa de protección de datos.

Como se desprende de las consideraciones hechas en este dictamen, una interpretación extensiva de las finalidades de difusión cultural de los ficheros de la Administración autonómica catalana o del Centro, que comportara la habilitación para obtener los datos allí consignados para un uso relacionado con la competencia de educación, de modo que cualquier promoción de un servicio público o de una actividad de interés para los ciudadanos en general, como sin duda lo es la enseñanza pública, deba constituir necesariamente un supuesto habilitante de comunicación de datos de estos ficheros, podría comportar una excepción al régimen general indicado de la LOPD, en conexión con lo que dispone el artículo 4 de la propia ley.

Atendiendo a las posibilidades de dirigirse a los ciudadanos mediante formas menos intrusivas que la utilización inconcreta y genérica de la base de datos objeto de la consulta, se respeta este principio de proporcionalidad que debe estar siempre presente en el ejercicio de los derechos fundamentales, y no se fuerza ni se amplía excesivamente la finalidad que, según los términos de la consulta, tiene la base de datos en cuestión.

Finalmente, sin perjuicio de estudiar las opciones que se acaban de apuntar para que la Administración autonómica catalana pueda colaborar en la finalidad de dar información a los posibles interesados en el nuevo centro escolar, se podría valorar la posibilidad de que, desde la Comunidad Autónoma que requería la información, se pueda solicitar o articular un acceso a determinados datos del respectivo padrón municipal de habitantes, en el marco de lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en concreto, en su artículo 16. En este sentido, la información que podría solicitarse del padrón municipal de habitantes podría incluso ser más completa, adecuada y pertinente en relación con la finalidad que se quiere conseguir, dados los datos personales que constan en el padrón municipal, concretamente, el lugar y la fecha de nacimiento de los residentes en el municipio. En cualquier caso, la valoración más concreta, desde la perspectiva de la protección de datos, de la posibilidad de acceso a los datos del padrón municipal, no correspondería a la Agencia Catalana de Protección de Datos, dado que se trataría de datos que forman parte del padrón municipal de habitantes de municipios de otra comunidad.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora en relación con la consulta planteada respecto a la posibilidad de facilitar la base de datos personales del Centro, se formulan las siguientes

Conclusiones

La base de datos objeto de la consulta, en tanto que fichero de datos de carácter personal, se encuentra sometida a la aplicación de los principios y garantías de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y por lo tanto, entre otras cosas, la comunicación de datos personales a terceros debe cumplir con las exigencias del régimen general establecido en los artículos 11 y 21 de la LOPD.

La Administración autonómica catalana relacionada con la consulta no ejerce competencias en el ámbito de la educación infantil y primaria, sino de representación de la Administración autonómica catalana y de difusión cultural, como se describe en la normativa sectorial. Por consiguiente, en los términos planteados en la consulta, no se dan los requisitos de identidad de competencias o materias que el artículo 21 de la LOPD exige para poder realizar la cesión de datos sin el consentimiento de los titulares de los datos.

Se pueden pedir los correspondientes consentimientos de los titulares de los datos personales incluidos en la base de datos objeto de la consulta, o bien utilizar otros mecanismos informativos que se ajusten a la finalidad propia de la base de datos en cuestión, y que no comportan una

cesión total o parcial de los datos contenidos en la base de datos o ficheros de la Administración autonómica catalana relacionada con la consulta.