

Dictamen en relació amb la consulta formulada per un Ajuntament sobre la possibilitat de comunicar dades que formen part del Padró Municipal d'Habitants a administracions que pertanyin a altres països

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit d'un Ajuntament en el qual es demana que l'Autoritat emeti un dictamen per valorar si la possibilitat de comunicar dades que formen part del Padró Municipal d'Habitants a administracions que pertanyin a altres països per a l'exercici de les seves competències pot suposar una vulneració de la legislació sobre protecció de dades.

En concret, en primer lloc planteja si es podrien comunicar les dades relatives al nom i l'adreça de ciutadans concrets a altres administracions de països pertanyents a l'UE, sense haver de demanar el consentiment de les persones afectades. I en segon lloc, per al cas que la primera resposta fos afirmativa, es planteja si aquest emparament seria també extrapolable a algun dels països següents: Albània, Andorra, Bòsnia i Hercegovina, Exrepública Iugoslava de Macedònia, Islàndia, Moldàvia, Mònaco, Noruega, Sèrbia i Suïssa.

Analitzada la consulta, que no s'acompanya de cap altra documentació, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, emeto el següent dictamen

I

(...)

II

D'entrada s'ha de dir que aquesta qüestió ja havia estat analitzada per aquesta Autoritat en el Dictamen 5/2007, emès precisament a petició de la mateixa entitat que ara formula la consulta. Tot i que en aquell cas la consulta es referia a dades de nacionals de dos estats concrets membres de la UE, els aspectes essencials d'aquell dictamen són extrapolables al cas que ens ocupa.

El tractament descrit a la consulta, això és la comunicació de les dades relatives al nom i l'adreça de persones inscrites al Padró Municipal d'Habitants, constitueix una cessió o comunicació des del punt de vista de la normativa de protecció de dades.

La Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) defineix la cessió o comunicació com tota revelació de dades realitzada a una persona diferent de l'interessat (art. 3.i) de l'LOPD). I, en general, les cessions o comunicacions de dades s'han de sotmetre al règim establert a l'article 11 de l'LOPD, segons el qual:

“1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l’interessat.

2. El consentiment que exigeix l’apartat anterior no és necessari:

a) Quan la cessió està autoritzada en una llei. (...)”

L’LOPD exigeix el consentiment de la persona afectada o interessada, és a dir, la persona física titular de les dades que siguin objecte de tractament (article 3.e) LOPD). Malgrat això, el consentiment no és necessari quan, entre d’altres supòsits, existeix una norma amb rang de llei que habilita la cessió o comunicació de les dades personals.

A això cal afegir-hi que l’article 21 de la mateixa LOPD habilita també determinats supòsits de comunicació de dades entre administracions públiques:

“1. 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, excepte quan la comunicació tingui com a objecte el tractament posterior de les dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.

*2. En tot cas, poden ser objecte de comunicació les dades de caràcter personal que una administració pública obtingui o elabori amb destinació a una altra.
(...)”*

Però al marge d’això, cal tenir en compte que ens trobem davant de comunicacions de dades a administracions que formen part d’altres països. Per tant caldrà veure si, a més del requisit general de legitimació al qual ens hem referit, cal aplicar també el règim específic previst a la LOPD per a les transferències internacionals de dades.

Es tracta en qualsevol cas de dues qüestions diferents: l’anàlisi de la legitimació del tractament persegueix determinar si el tractament es fonamenta en el consentiment o en una norma que l’autoritzi; per contra, la regulació de les transferències internacionals el que persegueix és comprovar si el país de destí de la informació ofereix garanties adequades.

III

Començant per aquesta darrera qüestió, l’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 el següent:

“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 un seguit 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:

“a) Quan la transferència internacional de dades de caràcter personal resulti de l'aplicació de tractats o convenis en què Espanya sigui part.

b) Quan la transferència es faci a efectes de prestar o sol·licitar auxili judicial internacional.

c) Quan la transferència sigui necessària per a la prevenció o per al diagnòstic mèdics, la prestació d'assistència sanitària o tractament mèdics o la gestió de serveis sanitaris.

d) Quan es refereixi a transferències dineràries d'acord amb la legislació específica.

e) Quan l'afectat hagi donat el seu consentiment inequívoc a la transferència prevista.

f) Quan la transferència sigui necessària per a l'execució d'un contracte entre l'afectat i el responsable del fitxer o per a l'adopció de mesures precontractuals adoptades a petició de l'afectat.

g) Quan la transferència sigui necessària per a la subscripció o l'execució d'un contracte subscrit o per subscriure, en interès de l'afectat, pel responsable del fitxer i un tercer.

h) Quan la transferència sigui necessària o legalment exigida per salvaguardar un interès públic. Té aquesta consideració la transferència sol·licitada per una administració fiscal o duanera per al compliment de les seves competències.

i) Quan la transferència sigui necessària per al reconeixement, l'exercici o la defensa d'un dret en un procés judicial.

j) Quan la transferència s'efectuï, a petició d'una persona amb interès legítim, des d'un registre públic i aquella estigui d'acord amb la finalitat del registre.

k) Quan la transferència tingui com a destinació 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.”

Atès que en la consulta es fa esment, específicament, a la comunicació de dades del padró municipal d'habitants a països membres de la Unió Europea, caldrà tenir en compte l'excepció prevista a la lletra k), segons la 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.

De fet, d'acord amb l'article 5.1.s) del Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD), aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, les comunicacions de dades que es produeixin dins del territori de l'Espai Econòmic Europeu no tindrien la consideració de transferències internacionals de dades.

Aquestes consideracions fan que, des del punt de vista de la regulació de les transferències internacionals, en el cas de les comunicacions a administracions d'altres països de l'UE (als quals s'hauria d'afegir també Noruega i Islàndia que també formen part de l'Espai Econòmic Europeu) no hi hauria en principi cap obstacle des del punt de vista de la regulació de les transferències internacionals, tot i que com ja hem apuntat seria necessari disposar igualment d'habilitació als efectes que estableixen els articles 11 o 21 de la LOPD exposats.

Pel que fa a al resta d'Estats a què es refereix la consulta, des del punt de vista de la regulació de les transferències internacionals, caldria comptar amb l'autorització del Director de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades llevat que concorri alguna de les esmentades excepcions. Això és clar, en el benentès que existís una habilitació per a la comunicació. A aquesta qüestió ens referirem en el fonament jurídic següent.

IV

Tal com hem vist, la comunicació de dades ha d'estar habilitada pel consentiment de les persones afectades o per la concurrència d'alguna de les circumstàncies previstes als articles 11 i 21 LOPD. Tenint en compte que en el cas que s'analitza no sembla que es compti amb el consentiment de les persones afectades caldrà veure si concorre alguna d'aquestes circumstàncies, en especial la prevista a l'article 11.2.a) LOPD, consistent en què la cessió estigui autoritzada en una norma amb rang de llei. En concret, i atès que en la consulta no s'especifica quin seria la finalitat de la comunicació de les dades, cal analitzar la normativa reguladora del padró municipal d'habitants.

El padró municipal d'habitants 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 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 addicional 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, en 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).

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 del padró a altres administracions públiques que ho sol·licitin sense consentiment previ de la persona afectada, només quan 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.

Fora d'aquests casos, i de casos específicament habilitats per la legislació aplicable, com per exemple les cessions a forces i cossos de seguretat (article 22 de la LOPD), les cessions de dades en matèria tributària o de recaptació (disposicions de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària) o les cessions de dades a institucions i òrgans jurisdiccionals (per aplicació de l'article 11.2.d) LOPD), o altres que puguin preveure específicament la comunicació a administracions d'altres països, caldrà comptar com a norma general amb el consentiment de les persones afectades.

Però no sembla que en el cas que ens ocupa pugui ser d'aplicació l'habilitació continguda a l'article 16.3 LRBRL atès que aquesta està referida només als casos en els quals l'entitat cessionària sigui una administració pública.

En aquest sentit cal tenir en compte que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) en el seu article 2 defineix què s'ha d'entendre per administració pública:

"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. (...)"

A la vista d'aquesta definició del concepte d'administració pública no sembla que la comunicació a administracions d'altres països, formin part o no de l'UE, pugui tenir cabuda a l'article 16.3 de la LRBRL.

Aquestes mateixes consideracions poden ser aplicables pel que fa als supòsits habilitants previstos a l'article 21 de la LOPD, previstos específicament per a les administracions públiques

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 o les SSTS de 8 de febrer de 2012 (rec. 23/2008 i 25/2008)

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.

Tot això ens perjudici que, en funció de quina sigui la finalitat, la comunicació pugui trobar habilitació en alguna altra norma amb rang de llei o en un conveni internacional ratificat per l'estat espanyol.

D'acord amb les consideracions fetes en aquests fonaments jurídics en relació amb la consulta plantejada en relació amb que la possibilitat de comunicar dades que formen part del Padró Municipal d'Habitants a administracions que pertanyin a altres països pugui suposar una vulneració de la legislació de protecció de dades personals, es fan les següents,

Conclusions

La comunicació de dades que consten al padró municipal d'habitants a administracions públiques d'altres països requereix comptar amb el consentiment de les persones afectades o amb una norma amb rang legal que habiliti la comunicació i alhora, en el cas que el país de destí no formi part de l'Espai Econòmic Europeu, com a requisit addicional, complir amb el règim específic establert als articles 33 i 34 de l'LOPD per a les transferències internacionals de dades.

S'ha de descartar la possibilitat de comunicar dades del padró municipal d'habitants a administracions públiques d'altres estats en base al que estableix l'article 16.3 de la LRBRL o l'article 21 de l'LOPD, atès que aquestes no tindrien cabuda en el concepte d'administració pública que estableix l'article 2 de la LRJPAC. Això sens perjudici que, en funció de quina sigui la finalitat concreta de la comunicació, pugui trobar habilitació en alguna altra norma amb rang de llei o en un conveni internacional ratificat per l'estat espanyol.

Barcelona, 6 de març de 2015