



DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN CON LOS CERTIFICADOS DE CONVIVENCIA Y EL TRATAMIENTO DE DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES COMO CONSECUENCIA DE LA INTEROPERABILIDAD

ANTECEDENTES

PRIMERO: Se recibe en la Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de consulta remitido por el Ayuntamiento de [...], en el que solicita conocer el criterio de la Agencia sobre la cuestión referida en el título de este dictamen.

En el escrito en cuestión se establece, entre otras cosas lo siguiente:

“En relación con el volante o certificado de convivencia, ¿cuándo sería necesario solicitar el consentimiento del resto de personas que viven en ese domicilio y no son el solicitante? ¿Cada vez que se solicita el volante o el certificado? ¿O podría servir el consentimiento otorgado para un plazo de tiempo?”

En lo referente a la interoperabilidad, esto es, cuando otra institución distinta del ayuntamiento accede a los datos del padrón municipal. Entendemos que la obtención del consentimiento compete a la entidad solicitante. ¿En todos los casos tiene esta Institución la obligación de solicitar el consentimiento o cuando los datos son necesarios para el ejercicio de las competencias estaría eximida de esta obligación? En lo referente a la interoperabilidad o tenemos otra duda, en los volantes de convivencia, además del consentimiento del solicitante, se debería obtener también el de las demás personas convivientes? ¿En todos los casos o hay excepciones?”

SEGUNDO: El artículo 17.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su apartado n) atribuye a la Agencia Vasca de Protección de Datos la siguiente función:

“Atender a las consultas que en materia de protección de datos de carácter personal le formulen las administraciones públicas, instituciones y corporaciones a que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley, así como otras personas físicas o jurídicas, en relación con los tratamientos de datos de carácter personal incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

Corresponde a esta Agencia Vasca de Protección de Datos, en virtud de la normativa más arriba citada, la emisión del informe en respuesta a la consulta formulada.



CONSIDERACIONES

I

Las cuestiones sometidas a consulta se centran fundamentalmente en el tratamiento de los datos del padrón municipal de habitantes, bien en la emisión de los certificados de convivencia bien en el desarrollo de la interoperabilidad entre administraciones públicas.

El padrón municipal de habitantes constituye un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, constituyendo prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo. Como tal registro, contiene datos de carácter personal y constituye, desde la óptica de protección de datos, un fichero plenamente sometido a los preceptos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Los certificados de convivencia obtenidos del fichero padrón, contienen datos de carácter personal del solicitante y del resto de personas que convivan en el domicilio correspondiente. La emisión y entrega de dicho documento constituye un tratamiento de datos de carácter personal, tratamiento que, respecto a los datos de las personas distintas del interesado, constituye una cesión. En la LOPD se define la cesión de datos en el artículo 3 i) como *“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”*.

El régimen de la cesión de datos se regula en el artículo 11 de la LOPD, estableciéndose en el punto 1 la regla general de necesidad del consentimiento:

“1.- Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”.

Teniendo en cuenta el principio general, es necesario el consentimiento de las personas distintas del solicitante y que figuran en el certificado de convivencia. Así se reconoce expresamente en la Resolución de 30 de enero de 2015, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal. Así, en el artículo 8.1 de la misma establece:

“Asimismo, para la expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en lo relativo a disponer del consentimiento de los interesados para la cesión de los datos padronales. En caso de no disponer de dicho consentimiento, únicamente podrá hacerse constar en el certificado o recogerse en el volante el número de personas inscritas”.

Este consentimiento debe ser obtenido además, cada vez que sea solicitado el documento, sin que a nuestro juicio pueda gozar de validez un consentimiento otorgado para un plazo de tiempo. Téngase en cuenta que el consentimiento, según el artículo 3.h)



de la LOPD es una manifestación de voluntad específica, esto es, referida a un tratamiento concreto de datos y con una finalidad concreta.

II

Se plantea también en la consulta la necesidad de consentimiento en supuestos de interoperabilidad. La interoperabilidad se define en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos como la *“capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”*.

La interoperabilidad se convierte en un instrumento necesario para garantizar el ejercicio del derecho a no aportar aquella información que esté en poder de la Administración, derecho reconocido en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007. Este precepto consagra el derecho de los ciudadanos *“a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos”*.

Como reiteradamente ha manifestado la Agencia Vasca en sus dictámenes, la Ley 11/2007, reconoce un derecho para el ciudadano, no establece una obligación, y por ello, en ningún caso puede eliminarse la opción de que sea el propio ciudadano el que acredite el requisito de que se trate en cada caso.

Este derecho a no aportar datos y documentos, ha sido desarrollado en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi mediante el Decreto 21/2012 de 22 de febrero, de Administración Electrónica, que avanza aún más en el respeto a la privacidad en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a no aportar documentos o datos obrantes en otras Administraciones Públicas, al exigir que el consentimiento otorgado sea específico e individualizado para cada procedimiento concreto *“sin que el ejercicio del derecho ante un órgano implique un consentimiento general para todos los procedimientos que aquél tramite en relación con la persona interesada”* (Art. 6.3).

En definitiva, **el consentimiento del afectado se constituye como título habilitante para la transmisión de los datos en aquellos supuestos en los que los ciudadanos ejerciten su derecho a no aportar datos o documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas**. La obtención de este consentimiento corresponderá a la entidad solicitante.

Distinto a este derecho es la facultad de la Administración que tramita un procedimiento administrativo de comprobar o verificar los datos de los ciudadanos que toman parte en el mismo.

Esa comprobación, sin consentimiento del interesado, podrá hacerse única y exclusivamente si la misma encuentra amparo suficiente en una norma con rango de ley (sea esta una ley general o especial).



La necesidad de que sea una ley la que legitime ese tratamiento de datos ha sido reconocida por TS en Sentencia de 15 de julio de 2010, cuando anula el artículo 11 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD, que bajo el título *“Verificación de datos en solicitudes formuladas a las Administraciones Públicas”* establecía que *“Cuando se formulen que solicitudes por medios electrónicos en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones públicas el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar en el ejercicio de sus competencias las verificaciones necesarias para comprobar la autenticidad de los datos”*.

El TS declara nulo ese precepto por considerar que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 6, 11 y 21 de la LOPD y 6.2 b) y 9 de la Ley 11/2007, y lo hace precisamente en atención a que el rango reglamentario de esa norma no es suficiente para legitimar tratamientos no consentidos de datos personales.

Todas estas cuestiones han sido abordadas por la Agencia Vasca de Protección de Datos en varios dictámenes, pudiendo citarse lo dispuesto en el dictamen CN12-008 relativo al intercambio de información previsto en un convenio entre los Ayuntamientos y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo:

“...La legitimación del tratamiento de datos es diferente si los intercambios de información previstos en dicho texto, se llevan a cabo para poder hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a no aportar datos y documentos que ya obren en poder de las Administraciones o, por el contrario, si dichos intercambios se producen con la finalidad de comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser beneficiarios de las prestaciones correspondientes.

En el primer caso, si el ciudadano opta por hacer efectivo el derecho a no aportar los documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se precisará su consentimiento para que sea la propia Administración ante la que se actúe quien recabe los mismos. Esa comunicación de datos en que consistirá tal recogida no ofrecerá ningún problema desde la perspectiva de protección de datos por la sencilla razón de que contará con el consentimiento del titular de los datos.

Para el caso de que el ciudadano no ejercite su derecho y aporte los datos y documentos exigidos, si la Administración considera necesario comprobar los mismos en la instrucción del procedimiento de concesión, dicha actuación deberá, de acuerdo con lo expuesto en el Considerando II, contar con el consentimiento del afectado, o estar amparada en una norma con rango formal de Ley. Esa misma necesidad de consentimiento o de habilitación legal será precisa también para que, una vez que la prestación haya sido concedida, pueda verificarse si se mantienen los requisitos exigidos para gozar de la condición de beneficiario”.

Por tanto, a falta de consentimiento habrá de contarse con habilitación legal suficiente para la comunicación de datos, para lo que habrá de estarse al examen de cada caso concreto (por poner algún ejemplo, las leyes reguladoras de las subvenciones o de la renta de garantía de ingresos incluyen habilitaciones legales expresas), sin que la invocación de la necesidad del dato para el ejercicio de una competencia pueda considerarse habilitación suficiente, a nuestro juicio.



En este sentido, puede resultar interesante destacar que el denominado “*Sistema de Verificación de Datos de Residencia*” creado en el ámbito estatal mediante Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, permite la consulta de los datos de residencia del interesado, pero siempre sometiéndolo al consentimiento previo del mismo, y salvaguardando la facultad de éste de aportar por sí mismo el documento. La necesidad de cumplimiento de este requisito se reitera en la Orden PRE/4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración características, requisitos y procedimientos de acceso a dicho sistema de verificación.

De todo lo expuesto, puede colegirse que, a falta de clara habilitación legal, la necesidad de consentimiento constituye un requisito común para la verificación de datos de residencia.

Por otro lado, y respondiendo a la última de las cuestiones planteadas en el escrito, cuando los volantes de convivencia sean objeto de interoperabilidad, el consentimiento a solicitar, será, al igual que hemos mantenido con carácter general, el de todos, no sólo el del solicitante, sino también el del resto de personas que convivan con él. La única salvedad sería la de aquellas personas respecto de las cuales, el solicitante ejerza la tutela o patria potestad. Quiere con ello decirse que el medio utilizado para la comunicación de los datos no afecta al principio básico del derecho fundamental como es la necesidad de consentimiento de los interesados.

En Vitoria-Gasteiz, 28 de enero de 2016