

## MEMORIA



Datuak Babesteko  
Euskal Bulegoa  
Agencia Vasca de  
Protección de Datos

Informes más representativos  
de la Agencia Vasca de  
Protección de Datos

Edición:

© Agencia Vasca de Protección de Datos

Edita: Agencia Vasca de Protección de Datos

Internet: [www.avpd.es](http://www.avpd.es)

Esta obra se acoge al amparo del Derecho a la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes a que ampara la Ley, así como los de traducción, reimpresión, , transmisión radiofónica, de televisión , de Internet (página web), de reproducción en forma fotomecánica o en cualquier otra forma y de almacenamiento en instalaciones de procesamiento de datos, aun cuando no se utilice más que parcialmente.

| Indice   | Página |
|--|--------|
| 1. ELECCIONES A ÓRGANO DE GOBIERNO DE COLEGIO PROFESIONAL. CESIÓN A CANDIDATOS A DATOS DE COLEGIADOS                                   | 4      |
| 2. RECOGIDA DE DATOS PERSONALES EN IMPRESO DE MATRICULACIÓN. PRINCIPIO DE CALIDAD  | 8      |
| 3. ACCESO DE MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN AL REGISTRO DE ENTRADAS Y SALIDAS DEL AYUNTAMIENTO   | 11     |
| 4. IDENTIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES QUE QUIERAN COMUNICARSE EN EUSKERA DENTRO DE LA AGENDA OUTLOOK                                   | 18     |
| 5. ACCESO A DATOS PADRONALES POR UN DEPARTAMENTO DEL PROPIO AYUNTAMIENTO   | 22     |
| 6. CONSIDERACIÓN DEL NÚMERO DE TÍTULO DE FAMILIA NUMEROSA COMO DATO DE CARÁCTER PERSONAL   | 26     |
| 7. FICHEROS DE FEDERACIONES DEPORTIVAS   | 30     |
| 8. PUBLICACIÓN EN WEB DE LAS ACTAS DEL PLENO MUNICIPAL Y REPARTO DE LAS MISMAS EN LOS DOMICILIOS DEL MUNICIPIO                         | 36     |
| 9. GRABACIONES EN CENTROS DE DÍAS PARA PERSONAS MAYORES  | 42     |
| 10. ACCESO AL PADRÓN POR EMPRESAS SUBCONTRATADAS PARA PRESTAR SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL                                       | 47     |
| 11. CESIONES DE DATOS TRIBUTARIOS A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  | 51     |
| 12. TRATAMIENTO DE DATOS DE PERSONAS FALLECIDAS  | 56     |
| 13. CESIÓN DE DATOS DEL PADRÓN A COMUNIDAD DE REGANTES   | 62     |
| 14. DERECHO DE ACCESO A DATOS TRIBUTARIOS. ALCANCE   | 68     |
| 15. ENVÍO POR E-MAIL DE LA DOCUMENTACIÓN A TRATAR EN LOS PLENOS DEL AYUNTAMIENTO   | 75     |
| 16. CREACIÓN DE UN ÚNICO FICHERO EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA   | 86     |
| 17. CESIÓN DE DATOS PADRONALES A LA PROMOTORA ENCARGADA DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DE UN ÁREA DEL MUNICIPIO                            | 94     |
| 18. ACCESO DE UN COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA A LISTADOS DE ENFERMEROS/AS QUE INTEGRAN LAS PLANTILLAS DE LAS INSTITUCIONES SANITARIAS | 101    |
| 19. CANON DEL AGUA. CESIÓN DE DATOS POR EMPRESAS SUMINISTRADORAS   | 107    |

## 1. ELECCIONES A ÓRGANO DE GOBIERNO DE COLEGIO PROFESIONAL. CESIÓN A CANDIDATOS A DATOS DE COLEGIADOS

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL COLEGIO OFICIAL DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES XXXXX SOBRE “LA PROCEDENCIA DE ACCEDER A LA SOLICITUD EXPRESADA POR EL CANDIDATO, ASÍ COMO LA ADECUACIÓN A LA LEGISLACIÓN VIGENTE DEL ARTÍCULO 12º DE LAS NORMAS PARA ELECCIONES DE MIEMBROS Y CARGOS DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL COLEGIO OFICIAL DE PERITOS E INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES DE XXXXX-EN LAS ELECCIONES 2008”

CN08-001

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 22 de enero de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito del XXXXX del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales XXXXX que, con el visto bueno de XXXXX, se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado.

**SEGUNDO.** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“El Colegio en este momento se haya inmerso en proceso electoral para la renovación parcial de los cargos y Miembros de la Junta.

Que según el Reglamento que para el caso fue aprobado en Junta de Gobierno de 11 de diciembre de 2007, en su artículo 12 se indica

La Junta de Gobierno facilitará a los candidatos la información de los colegiados relacionada con el proceso electoral, con la única limitación de los medios disponibles para ello.

Que el candidato D. XXXXX, siendo candidato al cargo de XXXXX, en escrito-burofax que él mismo dio entrada en este Colegio con NRE-33 de 7 de enero solicitó a la mayor brevedad listado en papel ordenado por el número de colegiado y fichero electrónico de Excel, todo ello extraído al completo de la base de datos del SIG (Sistema Integrado de Gestión de base de datos que utiliza este Colegio.

Que lo que a día de hoy consta a XXXXX abajo firmante, de Junta de Gobierno, no existe autorización por parte de los colegiados para ceder sus datos personales y menos para la solicitud realizada con fines electoralistas.

Que el Colegio a fecha de hoy, y en parte por lo expuesto en el punto inmediatamente anterior, no dispone de una Guía profesional.

Que en acuerdo de Junta de Gobierno celebrada el pasado 15 de enero, por unanimidad y a propuesta del Sr. XXXX se aprobó entregar únicamente los datos pinchados en la corchera del Colegio (lista de electores) es decir número de colegiado, nombre y apellidos, mientras se realiza la oportuna consulta a la Agencia de Protección de Datos.”

**TERCERO.** 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

Debe en primer lugar calificarse desde la perspectiva que ofrece la normativa de protección de datos de carácter personal la conducta a desarrollar por el Colegio consultante en caso de dar cumplimiento a la solicitud cursada por el la persona a la que se hace referencia.

Dicha conducta, desde la perspectiva señalada, no puede ser calificada sino como una cesión o comunicación de datos de carácter personal.

De acuerdo con el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD en adelante) y 3 h) 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 tiene tal consideración

“toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado”

Realizada tal calificación el siguiente paso debe ser tener presente el régimen jurídico de tales cesiones o comunicaciones, lo cual lleva al artículo 11 de la LOPD.

De acuerdo con el apartado 1 de dicha Ley

“Los datos de carácter personal objeto de 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.”

Por su parte el apartado 2 de dicho artículo 11 LOPD, en lo que ahora más puede interesar, establece

“El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión esté autorizada en una Ley”

Según se relata en el punto 4 del escrito de remisión de la consulta, “... lo que a día de hoy consta a este Secretario... no existe autorización por parte de los colegiados para ceder sus datos personales y menos para la solicitud realizada con fines electoralistas.”

No constando dicha autorización (consentimiento) de los titulares de los datos, la posible cesión de los datos solicitada, no cumpliría con lo exigido por el apartado primero del artículo 11 LOPD por lo que debe analizarse si es posible entender excepcionada dicha necesidad de consentimiento de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo.

### II

Atendiendo a lo establecido en el Fundamento de Derecho decimoprimer de la STC 292/2000, que considera que el derecho a la protección de datos no es ilimitado, dado que aunque la Constitución no le imponga expresamente límites específicos ni remita a los Poderes Públicos para su determinación, como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución no es improcedente recordar que, de acuerdo con el artículo 36 de la misma “La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las

profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

A partir de dicho precepto constitucional, la secuencia normativa para el supuesto que nos ocupa estaría compuesta por las siguientes leyes y normas:

La Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, cuyo artículo 6 remite a los Estatutos Generales, que habrán de regular “c) los órganos de gobierno y normas de constitución y funcionamiento de los mismos, con determinación expresa de la competencia independiente, aunque coordinada de cada una y con prohibición de adoptar acuerdos respecto a asuntos que no figuren en el orden del día” y “e) régimen que garantice la libre elección de todos los cargos de las Junta de Gobierno”

La Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales, cuyo artículo 33 tras declarar que la estructura interna y el funcionamiento de los colegios serán democráticos, establece como contenido necesarios de los estatutos “la denominación, composición y sistema de elección de sus órganos de gobierno, así como los requisitos para formar parte de los mismos”

Los Estatutos del Colegio, que de acuerdo con la información que obra en la dirección electrónica <http://www.XXXX> fueron aprobados por la Junta General Extraordinaria de 14 de junio de 2004 y cuyo artículo 65 establece que “La Junta de Gobierno facilitará a los candidatos la información de los colegiados relacionada con el proceso electoral, con la única limitación de los medios disponibles para ello.” (La misma redacción por lo tanto que la del artículo 12 del Reglamento que se cita en el escrito de remisión de la consulta)

### III

Visto el anterior grupo normativo, a juicio de esta Agencia, dar cumplimiento por el Colegio a la solicitud cursada por el candidato sin el consentimiento de los colegiados no supone vulneración de la normativa sobre protección de datos de carácter personal al estar la comunicación de los datos en que consistiría dicho cumplimiento, en la excepción prevista en el artículo 11.2 a) de la LOPD.

La anterior conclusión queda reforzada si se tiene en cuenta la legislación electoral general, que podría ser de aplicación supletoria para lo no previsto por la anterior.

Sería de aplicación supletoria decimos porque, por una parte, el artículo 1.2 de los Estatutos del Colegio establece que “El Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de XXXX se registrará por lo dispuesto en estos Estatutos, los Reglamentos de que en un futuro se pueda dotar y en general, por las disposiciones legales vigentes”.

En materia electoral, la disposición legal vigente es la Ley Orgánica 5/1985, Electoral General, con las modificaciones de que ha sido objeto y, en particular en esta materia, el artículo 41, en redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, cuyo apartado 5 establece

“Los representantes de cada candidatura podrán obtener el día siguiente a la proclamación de candidaturas una copia del censo del distrito correspondiente, ordenado por mesas, en soporte apto para su tratamiento informático, que podrá ser utilizado exclusivamente para los fines previstos en la presente Ley. Alternativamente los representantes generales podrán obtener en las mismas condiciones una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas. Asimismo, las Juntas Electorales de Zona dispondrán de una copia del censo electoral utilizable, correspondiente a su ámbito.”

Es razonable por lo tanto concluir que, si para la normativa general es perfectamente posible la cesión de datos de carácter personal de los electores sin su consentimiento a los representantes de las candidaturas, también habrá de serlo para el caso que se nos plantea en cuanto el sustrato

es el mismo: el ejercicio efectivo de los derechos de sufragio activo y pasivo que están en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, y sin el cual difícilmente el colegio podría cumplir la obligación marcada en el artículo 36 de la Constitución más arriba transcrito.

## **CONCLUSIONES**

1. El artículo 12 de las Normas para Elecciones de miembros y cargos de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales XXXXX es conforme a la normativa sobre protección de datos de carácter personal.
2. Con carácter general, el cumplimiento por parte del Colegio a lo solicitado por el candidato, y sin el consentimiento de los colegiados, no es contrario a la normativa sobre protección de datos.

## 2. RECOGIDA DE DATOS PERSONALES EN IMPRESO DE MATRICULACIÓN. PRINCIPIO DE CALIDAD

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO A LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX EN RELACIÓN CON LOS DATOS QUE DEBEN SER INCLUIDOS EN FICHEROS DE UN CENTRO DE INICIACIÓN PROFESIONAL.

CN08-002

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Se ha recibido en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito remitido por el Ayuntamiento de XXXXX en el que se plantea la siguiente consulta:

“Este Ayuntamiento cuenta con un Centro de Iniciación Profesional, cuya finalidad es impartir formación para determinados oficios, a todas aquellas personas menores de edad que no hayan concluido la Enseñanza Secundaria Obligatoria (E.S.O.)

En el impreso de matriculación del alumno, se solicitan una serie de datos que a continuación detallamos, y que nos ofrecen dudas sobre si la petición de tal información incumple el contenido del artículo 5 de la Ley 2/2004 ya citada, resultando excesivos para el ejercicio de la competencia, en este caso, en materia de educación.

Los datos requeridos son:

Alumno: nombre, apellidos, fecha nacimiento, DNI, domicilio, localidad, C.P.

Padre y madre: nombre, apellidos, domicilio, profesión, edad, nivel de estudios, si están casados, separados, divorciados, si son viudos, si conviven o no con el alumno.

Hermanos: número de hermanos, edad de los mismos, actividad que realizan.

Familiares: si conviven más familiares o personas en la vivienda (abuelos, tíos...)

Al respecto, informar, que los responsables del Centro, afirman que todos estos datos son necesarios para conocer el entorno familiar del alumno, lo que facilita la tarea pedagógica.”

**SEGUNDO.** El artículo 17 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

El objeto de consulta es si resulta ajustado a la normativa en materia de protección de datos, en concreto al artículo 5 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, la



recogida, en el impreso de matriculación de un Centro de Iniciación Profesional, de los datos recogidos en el escrito de consulta parcialmente reproducido.

En primer lugar debemos reproducir el artículo 5 de la Ley 2/2004, que señala lo siguiente:

“Artículo 5.- Recogida de datos de carácter personal

Las administraciones públicas y demás instituciones, corporaciones y entidades a que se refiere el artículo 2.1 de esta ley sólo podrán recoger datos de carácter personal para su tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos para el ejercicio de las respectivas competencias que tienen atribuidas. Salvo precepto legal en sentido contrario, para la obtención de dichos datos no será preciso recabar el consentimiento de los afectados, pero sólo podrán utilizarse para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hubieran obtenidos, sin perjuicio de su posible tratamiento posterior para fines históricos, estadísticos o científicos, de acuerdo con la legislación aplicable.”

En este artículo se recoge el principio de calidad de datos, principio que constituye, junto con los de información y consentimiento los pilares básicos del derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal. Este principio se recoge también en la Ley 15/99 Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal, cuyo artículo 4.1 señala que

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.”

El principio de calidad de datos no es tanto una limitación de los datos que pueden ser objeto de tratamiento, sino una manifestación de la necesaria proporcionalidad en el tratamiento de datos de carácter personal. En este sentido, podemos citar entre la múltiple jurisprudencia existente, la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 9 de marzo de 2001:

“Uno de los principios que inspira la legislación sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal es el de calidad de datos. Este principio implica, entre otras cosas, que los datos sean necesarios y pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados.”

Teniendo en cuenta el tenor de la consulta, hemos de poner este principio en relación con la especial protección que merece para el Ordenamiento Jurídico el colectivo de los menores.

A este respecto, ha sido aprobado recientemente el Documento de trabajo 1/08 sobre la protección de datos personales de los niños, elaborado por el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (organismo que reúne a las Autoridades Europeas encargadas de la supervisión de las normas de protección de datos de los Estados Miembros). El objetivo de este documento de trabajo es analizar los principios generales pertinentes para la protección de los datos de los niños y explicar su pertinencia en un área crítica específica, a saber, la de los datos de los colegios.

En dicho documento, al analizar la proporcionalidad de los datos se establece que:

“los datos exigidos no deberán ser excesivos: por ejemplo, los datos sobre los títulos académicos de los progenitores, su profesión o su situación laboral no son siempre necesarios. Los responsables del tratamiento deberán considerar si son realmente necesarios. Debe tenerse especial cuidado, ya que esta información puede ser causa de discriminación.”

Este documento ha merecido una nota informativa de la Agencia Española de Protección de Datos en la que se afirma:

“En este sentido, el documento del GT 29, aconseja a los colegios que los datos sensibles relacionados con el entorno familiar del menor o su salud, sean recogidos únicamente con una

finalidad concreta para salvaguardar el derecho a la privacidad del menor. Así, por ejemplo, se recomienda a los centros educativos que las fichas de los estudiantes no contengan un número de datos excesivos estableciendo la obligación de informar a los representantes, y en su caso a los menores, sobre la finalidad para que se recogen y del uso que se va a hacer de ellos.”

A mayor abundamiento, el artículo 13.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, cuya entrada en vigor está prevista para el próximo 19 de abril, establece que

“En ningún caso podrán recabarse del menor datos que permitan obtener información sobre los demás miembros del grupo familiar, o sobre las características del mismo, como los datos relativos a la actividad profesional de los progenitores, información económica, datos sociológicos o cualesquiera otros, sin el consentimiento de los titulares de tales datos. No obstante, podrán recabarse los datos de identidad y dirección del padre, madre o tutor con la única finalidad de recabar la autorización prevista en el apartado anterior.”

## II

A la luz de las consideraciones aportadas en el apartado anterior, podemos mantener que el impreso de matriculación del Centro de Iniciación Profesional de XXXXX, incluye datos que resultan excesivos y que, por tanto infringen el principio de calidad de datos, recogido en el artículo 5 de la Ley 2/2004 y en el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter General.

No le corresponde a la Agencia Vasca de Protección de Datos la decisión de qué datos pueden ser incluidos en el impreso de matriculación y cuáles no, debiendo ser cautelosos en este aspecto y evitar injerencias en competencias propias del consultante. Sin embargo, sí que compete a esta Institución el aportar al consultante unos criterios que permitan a este último cohonestar el ejercicio de sus atribuciones con el respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal, siendo este el objetivo del presente informe.

## CONCLUSIÓN

El impreso de matriculación para un Centro de Iniciación Profesional al que se refiere la consulta del Ayuntamiento de XXXXX, contraviene la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, al incluir datos que infringen el principio de calidad por resultar excesivos respecto de la finalidad para la que se recogen.

### 3. ACCESO DE MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN AL REGISTRO DE ENTRADAS Y SALIDAS DEL AYUNTAMIENTO

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE CEDER A LOS CORPORATIVOS DATOS DEL REGISTRO DE ENTRADAS Y SALIDAS.

CN08-003

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Se ha recibido en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito del Ayuntamiento de XXXXX por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** En el escrito de solicitud se establece lo siguiente:

-“Este Ayuntamiento está en la actualidad realizando los trámites precisos para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal contenidos en los diversos ficheros gestionados por esta Administración Local, a fin de dar cumplimiento a la legislación de Protección de datos de carácter personal.

-RESULTANDO que a los responsables del fichero de REGISTRO DE ENTRADA Y SALIDA de documentos les ha surgido la siguiente duda:

-En este Ayuntamiento a los Corporativos se les facilita el listado general de entradas y salidas, y cuando lo demandan se les entrega copia de aquel documento que solicitan porque ellos consideran que el mismo es preciso para el desarrollo de sus funciones y a fin de tener conocimiento de todo lo que se tramita en esta Administración.

-Se solicita informe acerca de si dicha práctica es acorde con la legislación de protección de datos de carácter personal.”

**TERCERO.** El artículo 17 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

Como sin dificultad se desprende del planteamiento que se realiza en el escrito de consulta remitido por el Ayuntamiento de XXXXX, la cuestión de fondo a la que se debe intentar dar respuesta es a la “colisión” existente entre dos derechos fundamentales, el de participación política, artículo 23 CE y el derecho a la protección de datos de carácter personal, artículo 18.4.

Se tratará a continuación de ofrecer dicha respuesta, intentando, no tanto la vía de elección del derecho fundamental “prioritario” (por utilizar el término utilizado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 1 de junio de 2005) sino otra, interpretativa y

superadora de la anterior que permita armonizar o equilibrar ambos derechos sin menoscabar, en lo fundamental, el ejercicio de los mismos por sus titulares.

## II

Dicho intento bien puede iniciarse con la exposición de los que pueden considerarse principales elementos que de la doctrina del Tribunal Supremo se pueden extraer en relación al contenido del derecho de información de los concejales.

Son muchas las Sentencias que se han ocupado de esta cuestión (SSTS de 27 de junio de 1988, 9 de mayo de 1998, 5 de noviembre de 1999, 11 de octubre de 2002, 19 de julio de 1989, 17 de noviembre de 2000, 5 de mayo de 1995, 21 de abril de 1997 o 14 de marzo de 2000, entre otras) pudiéndose deducir de las mismas una ya asentada doctrina jurisprudencial.

Puede convenirse en que los elementos fundamentales sobre los que se asienta dicha doctrina en relación al derecho a la información de los concejales, son los siguientes:

1.- El derecho de información es un elemento esencial en el ejercicio de la función representativa que asume el concejal. Consecuentemente dicho derecho de información es contenido sustancial del derecho fundamental de participación política artículo 23 CE y específicamente de su punto segundo en cuanto la norma constitucional perdería toda su eficacia si el ejercicio del cargo resultara mediatizado o impedido arbitrariamente a través de la denegación de la información necesaria.

2.- Es un derecho de configuración legal. El artículo 77 LBRL y los artículos 14,15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, sin olvidar los Reglamentos Orgánicos de cada Ayuntamiento, contienen el régimen jurídico del ejercicio de dicho derecho.

3.- De acuerdo con dicho régimen jurídico (y muy especialmente de los artículos 77.1 LBRL y 14.1 del ROF) el derecho de información de los concejales aparece estrecha y directamente relacionado con “el desarrollo de su función”, y muy especialmente, en los términos del artículo 22.2 a) de la propia LBRL, con las funciones de “control y fiscalización de los órganos de gobierno”. Es dicha labor la que, “no solo ampara el derecho de información, sino que impone el deber de conocimiento de los datos que han de ser previos a la propuesta, discusión y decisión en la reunión del Pleno de la Corporación” (STS de 7 de diciembre de 1988), porque la “esencia de la petición de información está en el control natural de la acción de gobierno que deben realizar los concejales” (STS de 27 de junio de 1988).

Por lo tanto, los antecedentes, datos e informes a los que tienen derecho a acceder son aquellos que contribuyan a un adecuado conocimiento en la gestión municipal de aquellos asuntos que, como concejales, forman parte de su función, mediante la fiscalización y control de la acción de gobierno y en la medida en que sólo a través del conocimiento de dichos antecedentes datos y documentos se pueda hacer efectiva la pretensión de fiscalización que les corresponde, correspondiendo además “... a la Corporación probar que la finalidad perseguida por el concejal es otra distinta que la que vincula el derecho de información de los concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función” (SSTS de 5 de diciembre de 1995, 28 de mayo de 1997 y 9 de mayo de 1998).

Debe forzosamente en este punto citarse la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de las Palmas de Gran Canaria) de 24 de noviembre de 2003, porque además de fundamentar su fallo en razonamientos idénticos a los ya destacados, lo hace en un supuesto de hecho en el que la solicitud de información por parte de los concejales lo era respecto a “todos los expedientes de ayudas que la concejalía de Asuntos Sociales había concedido en el indicado mes de septiembre.”

4.- El derecho de información de los concejales también está sometido a límites. Dichos límites se contienen también del régimen jurídico previsto en los artículos de la LBRL y ROF precedentemente citados.

Así uno de dichos límites es, precisamente, el envés de lo dicho más arriba. Esto es, si el reconocimiento del derecho de información lo es para el ejercicio de las funciones propias de concejal, “no se trata de recabar información para difundirla, o por mera curiosidad, o para chismorrear, o para cualquier otro fin espurio.” (STSJ Gran Canaria de 24 de abril de 2003).

De la misma manera, “el ejercicio de este derecho reconocido a los miembros de las Corporaciones Locales habrá de ser motivado, así como la resolución denegatoria del mismo” (STSJ Andalucía, Sala de Granada, de 30 de julio de 1988), debiendo consistir en este sentido en “...la referida a limitados y específicos asuntos municipales” (STS de 17 de noviembre de 2000)

### III

Por su parte, en relación a los derechos fundamentales contemplados en los artículos 18.1 y 4 CE, (derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos de carácter personal, respectivamente) sin necesidad de realizar un amplio recorrido por la doctrina constitucional recaída basta recordar, en relación al primero, que puede considerarse ya consolidada la que establece que

“el derecho a la intimidad personal, consagrado en el art. 18.1 CE, se configura como un derecho fundamental estrictamente vinculado a la propia personalidad y que deriva, sin ningún género de dudas, de la dignidad de la persona que el art. 10.1 CE reconoce e implica «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana» (SSTC 170/1997, de 14 de octubre], F. 4; 231/1988, de 1 de diciembre , F. 3; 197/1991, de 17 de octubre , F. 3; 57/1994, de 28 de febrero , F. 5; 143/1994, de 9 de mayo , F. 6; 207/1996, de 16 de diciembre], F. 3; y 202/1999, de 8 de noviembre , F. 2, entre otras muchas). STC 156/1990, de 18 de octubre.”

De la misma manera, respecto al apartado 4 de dicho precepto constitucional la STC 292/2000, de 30 de noviembre, establece expresamente que

“El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre esos datos. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información. Pero ese poder de disposición sobre los propios datos personales nada vale si el afectado desconoce qué datos son los que se poseen por terceros, quiénes los poseen, y con qué fin.

...

De este modo, el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo.”

Si importante es el recordatorio de la anterior jurisprudencia, también lo es a efecto del presente informe recordar los límites a los que, en ocasiones y con los requisitos establecidos, puedan quedar sujetos los derechos a los que venimos haciendo referencia.

Así, no está de más recordar que la propia Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos prevé la posibilidad de limitaciones a dicho derecho, interesando en este momento la prevista en el artículo 13.1. de la misma, a cuyo tenor

“Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguarda de:

6.- Una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque solo sea ocasionalmente con el ejercicio de la autoridad pública en los casos previstos en las letras c), d) y e).”

Volviendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también se ocupa ésta de la definición de dichos límites. Así, tiene éste reiteradamente establecido que

“Igualmente es doctrina de este Tribunal que «el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho» (SSTC 57/1994, F. 6, y 143/1994, F. 6, por todas).”

La propia STC 292/2000 antes citada, en el mismo sentido, establece que

“el derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (artículo 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de tales datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos (artículo 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites.”

#### IV

Así definidos los contornos de ambos derechos fundamentales, y a la vista del artículo 11.2 a) de la LOPD, de acuerdo con el cual no será preciso el consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos de carácter personal cuando la cesión esté autorizada en una Ley, puede llegarse a la conclusión de que el artículo 77 de la Ley de 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), constituye la norma legal que autoriza la cesión de datos a los concejales de los Ayuntamientos, sin que por lo tanto, con carácter general, dicha comunicación de datos sea contraria al derecho fundamental previsto en el artículo 18.4, respecto a aquellas personas titulares de los datos que serán objeto de cesión.

Ahora bien, dicho planteamiento general debe ser aplicado a los supuestos concretos atendiendo para ello a las circunstancias concurrentes en cada uno. En dichas circunstancias e intentando dar respuesta a la interpretación superadora a la que se hacía referencia más arriba, la misma debe pasar por hacer posible el derecho de participación política de los concejales sin perjudicar, en lo esencial, el derecho igualmente fundamental de protección de los datos de carácter personal de los ciudadanos.



Ello a nuestro juicio exige traer a primer plano el principio general de pertinencia de los datos en relación con las finalidades para los que son comunicados a los miembros de la corporación, principio enunciado en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la LOPD, a cuyo tenor:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento cuando sean adecuados pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.”

De acuerdo con dicho principio general inspirador de todo el régimen jurídico de protección de datos de carácter personal, habrá que acudir a la regulación del Registro de Documentos contenida en el ROF.

Así, el artículo 151 establece la finalidad del Registro General, “... que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente.”

De la misma el artículo 152 pretende garantizar “la constancia de la entrada y salida de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la entidad local.”

En definitiva, no puede perderse de vista que dicha regulación aparece integrada en el Capítulo dedicado al “Procedimiento Administrativo” y que el artículo 160 ordena al encargado del Registro “... proceder a distribuirlos entre las distintas oficinas, donde se anotarán en el Registro parcial y unirán a sus antecedentes, si los hubiere o se abrirá o iniciará expediente en su caso, dándole la pertinente tramitación.”

Quiere decirse con la anterior, que el Registro tiene una conexión evidente con la tramitación de los procedimientos administrativos que se sigan en el Ayuntamiento siendo por lo tanto una de sus principales finalidades la de servir a la correcta tramitación de dichos procedimientos.

Otra de las finalidades de dicho Registro es, sin duda, la de permitir el control de la actuación municipal.

En definitiva la adecuación de la práctica de la que se da cuenta en el informe a la normativa sobre protección de datos de carácter personal exigiría que los datos que se comuniquen a los concejales solicitantes, sean los estrictamente adecuados, pertinentes y no excesivos para el cumplimiento de la finalidad para la que se produzca dicha comunicación, esto es, para el ejercicio de las funciones de control y fiscalización o de cualquier otra que dichos concejales tengan legalmente atribuidas.

A sensu contrario, la comunicación de datos de carácter personal a los miembros de la corporación, cuando no sean ni adecuados, ni pertinentes o sean excesivos para las funciones que tienen atribuidas, dicha comunicación no se ajustará a la normativa de protección de datos.

Esta es, por otra parte, la solución que cabe extraer de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se ha aproximado a esta cuestión.

Así, la STS de 9 de febrero de 1998, a cuyo tenor:

“Entrando, pues, en el tema de fondo, ninguno de los intervinientes en el proceso pone en duda ni las facultades de decisión, control y fiscalización de las que participan los concejales en su calidad de miembros del Ayuntamiento ni el derecho que para el cumplimiento de estos cometidos les reconocen tanto el art. 77 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, como el 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, para obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y que resulten precisos para el

desarrollo de su función, todo ello enmarcado en el art. 23.1 de la Constitución. Por eso la cuestión a resolver tiene su punto de gravedad en la razón dada por la Alcaldía en los escritos a los que se remite al denegar la petición que ha constituido el objeto de este recurso: la aplicación de los principios contenidos en la Ley 12/1989, de 9 mayo, de la Función Estadística Pública, entre los que se encuentra el del secreto estadístico recogido en los art. 4.2 y 13 de dicho Cuerpo Legal, dirigido en este caso a preservar el derecho fundamental a la intimidad, por lo que se refiere a los datos personales recogidos en el Padrón.

Vemos, en definitiva, que la cuestión se centra en determinar los límites entre el derecho a participar en los asuntos públicos que para los concejales ampara el art. 23.1 de la Constitución y el derecho a la intimidad personal que a todos los ciudadanos otorga el art. 18.1 de la Constitución.

La legislación de Régimen Local no nos da una respuesta específica sobre el tema, pues no lo es su declaración de que el Padrón sea un documento público, ya que de esta naturaleza no se sigue que el acceso al mismo sea indiferenciado y mucho menos a los antecedentes para su formación.

Ante esta ausencia, vale que nos inspiremos en los criterios que sobre el particular se contienen en la invocada Ley de la Función Estadística Pública. Pues bien, aunque la misma parte del principio de garantizar el secreto estadístico, este secreto consiste en la prohibición de utilizar para finalidades distintas de las estadísticas los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos (art. 14.3), estableciéndose que todo el personal estadístico tendrá obligación de preservar el secreto estadístico (art. 17) y ordenando el art. 4.4 que en virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos.

No siendo, desde luego, equiparable la noción de personal estadístico con la representación ciudadana que en el ámbito municipal asumen los concejales, lo cierto es que bien por vía de su aprobación o bien por la de fiscalización y control de los actos del Alcalde, los concejales están legitimados para participar en la elaboración del Padrón municipal y, sobre todo, para asegurarse de que la relación de los residentes y transeúntes en el término municipal que lo constituyen responde a la realidad, por lo que en este sentido responde claramente a su función representativa la petición de examen del Padrón y de sus antecedentes dirigida por los recurrentes al Alcalde, al ser su fin específico controlar aquella deseable adaptación a la realidad, lo que, por otra parte, no les exime de que cumplido el fin, queden obligados a sujetarse al deber de secreto respecto a aquellos datos personales que puedan atentar al derecho a la intimidad de los concernidos.”

Aunque larga, la cita merece la pena porque contiene cuestiones similares a las que se plantean en la consulta y utiliza para la resolución del conflicto entonces planteado elementos de decisión que ya han sido citados más arriba.

Así, partiendo del reconocimiento de las “facultades de decisión, control y fiscalización” que corresponden a los concejales, “la determinación de los límites entre el derecho de participación política y el de intimidad” se realiza a partir de las “finalidades” para las cuales serán utilizados los datos, y todo ello, finalmente, lleva a estimar el recurso allí planteado y reconocer el derecho de los concejales recurrentes a obtener la información solicitada.

Una adecuada valoración de cuales sean para el supuesto concreto los datos pertinentes permitiría, a juicio de esta Agencia, en gran medida acercarse a un punto de equilibrio que permitiera a los concejales desplegar correctamente su derecho a la participación política respetando en lo esencial el derecho de las personas a la protección de sus datos de carácter personal.



En este sentido, incluso, debiera valorarse la posibilidad de alcanzarse el mismo resultado por parte de los concejales, sin necesidad de identificar nominativamente a persona alguna, procediendo a lo que el artículo 11.6 de la LOPD denomina como “procedimiento de disociación”, esto es, tratando los datos personales de tal manera que permita la obtención de datos disociados, entendiendo por tales, aquellos que no permiten la identificación de un afectado o interesado.

En cualquier caso, y como cláusula de cierre debe recordarse el deber de secreto al que quedan sometidos los concejales.

## V

Por otra parte, como puede fácilmente deducirse, no alcanza esta Agencia a determinar con carácter preliminar cuales serán los supuestos en los que será necesario comunicar dichos datos a los miembros de la corporación, correspondiendo dicha labor a la propia institución. Sin perjuicio de lo anterior, no es arriesgado ni irrazonable afirmar que no parece que sea necesaria la comunicación de todas las inscripciones íntegras de los libros de registro de entrada y salida de documentos. Consecuentemente, esta comunicación de manera indiscriminada y habitual sería excesiva y por tanto contraria a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, quedando sometida al régimen de infracciones previsto en el artículo 22 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero.

De la misma manera, de acuerdo con las funciones que la Ley atribuye a esta Agencia, lo que sí podrá es realizar un control a posteriori de las comunicaciones que se realicen o emitir opinión sobre las que solicitadas, no se realicen.

## CONCLUSIONES

- 1.- La entrega de forma sistemática de la relación del libro registro de entrada y salida de documentos a los miembros de la corporación, no se ajusta a la normativa de protección de datos de carácter personal.
- 2.- La comunicación de datos de carácter personal a los concejales para el ejercicio de la función de fiscalización y control y de todas aquellas que tienen atribuidas legalmente, encuentra cobertura en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en relación con el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local.
- 2.- Deberán ser objeto de comunicación aquellos datos de carácter personal que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la concreta finalidad que los concejales tienen atribuida.
- 3.- La valoración de cuáles resulten ser esos datos, así como el cumplimiento de los requisitos de la solicitud corresponde en exclusiva a los correspondientes órganos del Ayuntamiento.
- 4.- La comunicación de datos que, en su caso, se realice deberá encuadrarse dentro de los protocolos que en materia de seguridad tenga establecidos el propio Ayuntamiento (artículos 9 y 20 de la LOPD, en relación con el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal – entrada en vigor el 19 de abril – en lo relativo a su Título VIII “De las medidas de seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal”).
- 5.- En cualquier caso, el cesionario o cesionarios de los datos de carácter personal que se comuniquen quedan sometidos al deber de secreto previsto en el artículo 10 de la LOPD.

#### 4. IDENTIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES QUE QUIERAN COMUNICARSE EN EUSKERA DENTRO DE LA AGENDA OUTLOOK

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR XXXXX DEL GOBIERNO VASCO SOBRE “LA IDENTIFICACIÓN DE TRABAJADORES PARA COMUNICARSE EN EUSKERA DENTRO DE LA AGENDA DE OUTLOOK”.

CN08-005

##### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 1 de febrero de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de XXXXX del Gobierno Vasco por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“Remito escrito XXXXX, sobre la identificación de trabajadores para comunicarse en euskera, dentro de la agenda de Outlook, a fin de que procedáis a evaluar la propuesta en función de la Ley de Protección de Datos”

En dicho escrito de XXXXX, se expresa:

“Tal como te comenté queremos identificar con algún indicativo, en la lista de Outlook a aquellos trabajadores que deseen comunicarse preferentemente en euskera a través de este servicio

Hemos puesto en marcha planes de uso del euskera en casi todos los departamentos y las labores de coordinación las realizamos desde XXXXX. Los responsables de los departamentos nos han pedido que una de las acciones consista en identificar a aquellos que deseen recibir preferentemente en euskera sus comunicaciones.

Para proceder a esa identificación se cumplirá escrupulosamente la normativa y procedimientos definidos, como solicitar por escrito al interesado su consentimiento, referencia en el escrito a la Ley de Protección de Datos o a cualquier otra recomendación que su Dirección nos haga saber.

Tenemos un gran interés en poner en marcha esta acción, ya que nos parece muy útil para incrementar las comunicaciones que se hacen en euskera y para facilitar la labor de aquellos euskaldunes que prefieran comunicarse en euskera.”

**TERCERO:** 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

Debe hacerse en primer lugar mención a la Orden de 15 de enero de 2008, de la Vicepresidenta del Gobierno y Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden de 2 de marzo de 2004 de la Vicepresidenta del Gobierno y Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal de la Vicepresidencia del Gobierno y del Departamento de Hacienda y Administración Pública y los Organismos Autónomos, crea el fichero “Datos de utilización servicios de la RCAGV (Red corporativa Administrativa de Gobierno Vasco)”.

Dentro de las finalidades y usos previstos se encuentra la de “Administración de los usuarios de los sistemas de información y servicios de correo electrónico del Gobierno Vasco”.

Por su parte, las personas o colectivos origen de los datos está formado por el “personal al servicio de la Administración de la comunidad autónoma del País Vasco con acceso a la RCAGV y sus servicios”.

Por último, en relación a la estructura básica del fichero, los datos que obran en tal fichero son los “... de carácter identificativo, datos de detalles de empleo y transacciones”

Era necesaria la mención al anterior fichero porque ha de entenderse que la identificación en la “agenda de Outlook” de los trabajadores que desean comunicarse preferentemente en euskera a la que se hace en la consulta supondría una modificación del mismo, incluyendo en la estructura del mismo un nuevo dato de carácter personal relativo a las personas que hagan efectiva tal opción.

### II

Por otra parte la inclusión de dicho dato supondrá un tratamiento del mismo, esto es, de acuerdo con la definición que del mismo ofrece el artículo 3 c) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se llevará a cabo una operación que permitirá la recogida, grabación y conservación de tal dato.

De acuerdo con el artículo 6.1 de dicha Ley Orgánica,

“El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa”.

Del escrito del Director XXXXX del cual trae causa la consulta elevada, se deduce sin dificultad (párrafo cuarto) que el tratamiento previsto pretende contar con el consentimiento de los titulares del mismo.

Siendo ello así, la inclusión del dato en la manera que se pretende encuentra perfecto encaje en dicho artículo 6.1 de la LOPD.

### III

Por último, y en cuanto la Dirección XXXXX manifiesta un evidente interés por la materia que ocupa a esta Agencia, debe la misma responder a dicho interés realizando un recordatorio de los principios de la protección de datos que debieran tenerse especialmente en cuenta en la operación proyectada.

Así, dicho interés se muestra, creemos, en primer lugar respecto del principio de información cuando se expresa como intención de la Dirección hacer “... referencia en el escrito a la Ley de Protección de Datos”.

Respecto a tal principio ha destacado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional su posición basilar en orden a una correcta garantía del derecho fundamental.

Así, la STC 292/2000, de 30 de noviembre

“De suerte que, sin la garantía que supone el derecho a una información apropiada mediante el cumplimiento de determinados requisitos legales (art. 5 LOPD) quedaría sin duda frustrado el derecho del interesado a controlar y disponer de sus datos personales, pues es claro que le impedirían ejercer otras facultades que se integran en el contenido del derecho fundamental al que estamos haciendo referencia”.

Pues bien, en relación al mismo, considera esta Agencia muy conveniente que la “referencia a la Ley de Protección de Datos” contuviera una información expresa, precisa e inequívoca sobre los extremos referidos en el apartado 1 del artículo 5 de la LOPD.

Lo cual enlaza directamente con el principio del consentimiento, elemento central y clave en el proyecto que se pretende, y ello por cuanto, de acuerdo con la definición que de él ofrece el artículo 3 h), el mismo debe ser, libre, inequívoco, específico e informado.

Dicha información, en constante doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos debe ser:

“...plena y exacta acerca del tipo de tratamiento y su finalidad, con advertencia sobre el derecho a denegar o retirar el consentimiento. Esta información, así configurada, se constituye en un presupuesto necesario para otorgar validez a la manifestación de voluntad del interesado.”

Así pues, una información que no reuniera los necesarios elementos haría peligrar el entero proyecto en cuanto cabría concluir de acuerdo con la doctrina señalada que la voluntad que contiene el consentimiento que se manifieste no se habrá formado correctamente.

De ahí la importancia de la correcta información que se ofrezca a los titulares del dato que se pretende incluir en el fichero, y de ahí también, que la referencia a la Ley de Protección de Datos, en relación con la información que debe ser ofrecida deba serlo con el detalle y en los términos recogidos en el presente dictamen.

Debemos por último referirnos al principio de finalidad contenido en el artículo 4.2 de la LOPD.

Con carácter previo, ha de partirse del hecho de que el tratamiento del dato que se pretende resulta adecuado, pertinente y no excesivo en relación con la finalidad perseguida (principio de calidad de los datos), a cuyo efecto no puede perderse de vista lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera, a cuyo tenor

“Se reconocen los derechos de los ciudadanos del País Vasco los siguientes derechos lingüísticos fundamentales: d) derecho a desarrollar actividades profesionales, laborales, políticas y sindicales en euskera”

Sentada la pertinencia del dato en los términos del apartado 1 del artículo 4 de la LOPD, no puede dejar de observarse, dada la estrecha relación entre ambos, lo dispuesto en el segundo apartado de dicho artículo, a cuyo tenor

“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.”

En consecuencia, si el tratamiento del dato ha de ser “pertinente” al fin perseguido y la finalidad ha de estar “determinada”, difícilmente se puede encontrar un uso del dato para una finalidad “distinta” sin incurrir en la prohibición del artículo 4.2 aunque emplee el término “incompatible”.

A esta conclusión llega también el propio Tribunal Constitucional cuando en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, antes citada establece que:

“el derecho a consentir la recogida y tratamiento de los datos personales no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros...Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado.”

La Audiencia Nacional, en su Sentencia de fecha 15/06/2005, recurso 669/2003 declara:

“...mostrando en definitiva tal artículo 4 de la LOPD una sutil distinción entre finalidad de la recogida y finalidad del tratamiento, pues la recogida sólo puede hacerse con fines determinados, explícitos y legítimos, y el tratamiento posterior no puede hacerse de manera incompatible con dichos fines. Así pues, y de acuerdo con el artículo 1.b) de la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre de 1995 (en cuya redacción se inspira el repetido artículo 4.2 de nuestra LOPD), si la recogida se hizo con fines determinados, cualquier uso o tratamiento posterior con finalidad distinta es incompatible con la primera finalidad que determinó la captura por lo que, en este contexto, diferente o incompatible significan lo mismo.”

En definitiva, los datos no pueden ser tratados para fines distintos a los que motivaron su recogida, pues esto supondría un nuevo uso que requiere el consentimiento del interesado.

De esta manera, se quiere poner de manifiesto que siendo pertinente el tratamiento del dato, en los términos expresados, debe velar especialmente el responsable del fichero por garantizar que la utilización del mismo se circunscriba estrictamente a la finalidad sin que pueda utilizarse para cualquier otra por muy legítima que ésta pueda ser, ya que dicha utilización supondría un nuevo tratamiento del dato para la cual sería preciso una nueva manifestación de voluntad de su titular.

El anterior razonamiento enlaza también de manera natural con el mandato que encierra el apartado 1 del artículo 4 en cuanto la utilización de dicho dato con una finalidad diferente a la del mero contacto, convertiría al mismo en no adecuado, excesivo e impertinente en relación con la finalidad declarada por la Orden de creación del fichero, haciendo mutar en realidad la naturaleza de tal fichero.

Por último, no puede dejar de advertir esta Agencia que la inclusión del dato tal como se planea dejaría sin efecto para el fichero en cuestión la posibilidad que abre la redacción del artículo 2.2 del Real Decreto 1720/2007, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, de acuerdo con el cual, el mismo no será aplicable “... a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas consistentes únicamente en nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales”.

## CONCLUSIONES

1.- La operación proyectada supondrá la inclusión en el fichero “Datos de utilización servicios de la RCAGV” de un nuevo dato de carácter personal respecto de aquellas personas que presten su consentimiento para ello con las obligaciones que de ello se deducen, en los términos expresados en el considerando primero del presente dictamen.

2.- Dicho tratamiento no se opone a la normativa sobre protección de datos de carácter personal en los términos contenidos en los Considerandos segundo y tercero del presente dictamen.

## 5. ACCESO A DATOS PADRONALES POR UN DEPARTAMENTO DEL PROPIO AYUNTAMIENTO

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE UTILIZAR DATOS DEL PADRÓN PARA CAMPAÑAS QUE TIENEN POR OBJETO PROMOVER EL CONOCIMIENTO Y USO DEL EUSKERA ENTRE LA POBLACIÓN.

CN08-006

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 11 de febrero de 2008, se recibió en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito firmado por XXXXX, Concejala delegada de Euskera, Educación y Juventud del Ayuntamiento de XXXXX, por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** Con fecha 12 de febrero de 2008 se recibió en la Agencia Vasca de Protección de Datos correo electrónico remitido por XXXXX, técnico de cultura, euskera y educación del Ayuntamiento de XXXXX por el que señala que, a pesar de que la consulta oficial se ha remitido por correo, necesitan con urgencia respuesta a la cuestión de si puede, utilizándose los datos del padrón municipal, remitirse una carta a los padres de niños nacidos en el 2007 para invitarles al acto de plantación de árboles que llevarán los nombres de cada niño.

**TERCERO.** Con fecha 13 de febrero de 2008 se remitió desde la Agencia Vasca de Protección de Datos un correo electrónico a XXXXX dando respuesta a la consulta remitida por ésta, adjuntándose como fichero adjunto, un informe elaborado por la Agencia Vasca de Protección de Datos en relación con una consulta idéntica.

**CUARTO.** Con fecha 15 de febrero, se recibe en la Agencia Vasca de Protección de Datos un correo electrónico remitido por XXXXX en el que manifiestan que dan por respondida la cuestión pero que nos agradecerían una respuesta oficial.

**QUINTO.** El artículo 17 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

Como se desprende del planteamiento que se realiza en la consulta, el intento de dar respuesta a la cuestión que preocupa al Ayuntamiento de XXXXX exige una aproximación al régimen jurídico al que se encuentra sometido el padrón municipal.



Dicho régimen jurídico se contiene, básicamente, en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las Leyes 4/1996, de 10 de enero, de modificación de la LBRL en esta materia y en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de Extranjería.

Interesa destacar, a los efectos del presente Dictamen, el artículo 16, a cuyo tenor

“1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o tratándose de extranjeros: Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.
- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

3. Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia (Redacción dada por la LO 4/2003).

## II

En relación con el carácter de los datos que obran en el Padrón Municipal, la jurisprudencia ha declarado de manera reiterada que:

“Los datos del padrón son confidenciales pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón y que están sometidos a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal con la única excepción contenida en el artículo 16.3 de dicha Ley de Bases”

De conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, la expresión “datos del Padrón municipal” se refiere a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón Municipal: la determinación de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, la atribución de la condición de vecino, de modo que permita la determinación de la población del municipio. La utilización de los datos del Padrón con una finalidad diferente se rige por lo dispuesto en la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal, requiriendo el consentimiento de los afectados para su tratamiento.

Existe una coincidencia prácticamente total entre los diferentes órganos de control de protección de datos, en considerar que dicho artículo 16.3, por una parte, únicamente posibilita la cesión de aquellos datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el padrón (determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio, en definitiva, datos identificativos y datos de domicilio, no cualquier otro) y, por otra, que únicamente será posible dicha cesión de esos concretos datos para el ejercicio de una competencia del cesionario en la que el domicilio o la residencia sea un dato relevante, siendo obligación de dicho cesionario justificar tanto su competencia como la relevancia del dato padronal en orden a la realización de la misma.

La exigencia de competencia supone una aplicación del principio de finalidad recogido en el artículo 4.2 de la Ley 15/1999 de protección de datos de carácter personal:

“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos”

### III

En relación con la necesidad de acreditar la competencia, hay que señalar que además del régimen jurídico propio establecido por la Ley de Bases de Régimen Local, es de aplicación al Padrón lo dispuesto en la Disposición adicional segunda, apartado segundo de la Ley Orgánica 15/1999:

“Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas”

Este precepto ha sido interpretado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 21-4-2004, Fundamento Jurídico quinto, en el siguiente sentido:

“De este precepto de la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal se conciben los ficheros o registros de población, entre los que cabe incluir al Padrón municipal, como un elemento de comunicación entre los distintos órganos de las administraciones públicas y de los ciudadanos, y que su uso vendrá determinado en el cumplimiento de las competencias que por el ordenamiento jurídico le viene atribuido”.

En el Fundamento Jurídico sexto de la misma sentencia continúa señalando la Audiencia Nacional que:



“...no puede mantenerse que la utilización por el Alcalde del Ayuntamiento de ....., de unos datos obtenidos del Padrón municipal para remitir las cartas a los vecinos nacidos en....., haya vulnerado el art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 LOPD, porque dichos datos no se utilizaron para una finalidad incompatible con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos, sino precisamente para el ejercicio de unas competencias municipales, como son las de integración social...”

En el mismo sentido, la Recomendación 1/2004, de 14 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre la utilización y tratamiento de datos del padrón municipal por los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma (aprobada por resolución del Director con fecha 14 de abril de 2004, (BOCM nº 104, de 3 de mayo), se expresa en los siguientes términos:

“No obstante y derivado de la tipología de datos que obligatoriamente se contienen en el padrón, pues aparte del nombre y domicilio, se contiene la edad, el nivel de estudios, etc., hay que entender que pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales, permitirán utilizar los datos patronales.

Tal es el caso del ejercicio de las competencias legalmente reconocidas a los Ayuntamientos en los artículos 25 y 26 LBRL. A estos efectos, se entiende que, la utilización de aquellos datos del padrón municipal necesarios para el cumplimiento eficaz de la competencia municipal, es una finalidad compatible con el uso principal del padrón.”

Aplicando los fundamentos jurídicos citados a la consulta formulada por el Ayuntamiento de XXXXX, podemos concluir que la utilización de los datos del padrón por el Servicio de Euskera, Educación y Juventud será posible, si bien sometida a una serie de cautelas:

- 1.- Que se utilicen para actos dictados en ejercicio de las competencias municipales. (Artículos 25 y 26 de la LBRL)
- 2.- Que se utilicen exclusivamente los datos identificativos de la persona y los datos del domicilio, siempre y cuando este último sea relevante para el ejercicio de la competencia.

En este caso, dada la finalidad declarada por la Administración consultante, los datos padronales solicitados deberán ser utilizados para este acto de comunicación, sin que deban ser incorporados a otros ficheros.

## CONCLUSIÓN

La utilización de los datos del padrón solicitada en los términos planteados en la consulta, será ajustada a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, siempre que se acredite la competencia municipal para cuyo ejercicio se solicitan los datos y la relevancia del domicilio para el ejercicio de dicha competencia, siendo los servicios de la Corporación Local quienes deban en cada caso, realizar la ponderación correspondiente.

## 6. CONSIDERACIÓN DEL NÚMERO DE TÍTULO DE FAMILIA NUMEROSA COMO DATO DE CARÁCTER PERSONAL

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR XXXXX DEL GOBIERNO VASCO SOBRE LA CONDICIÓN DE DATO DE CARÁCTER PERSONAL DEL NÚMERO ASIGNADO A LAS FAMILIAS NUMEROSAS.

CN08-008

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 15 de febrero de 2008, se recibió en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito firmado por XXXXX del Gobierno Vasco, por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** En el escrito señalado se establecía lo siguiente:

“Desde esta Dirección XXXXX nos dirigimos a la Agencia Vasca de Protección de Datos para formular la siguiente consulta: en nuestro ámbito de familia a aquellas familias que tienen la consideración de numerosas se les asigna un número de título (los títulos son expedidos por las Diputaciones Forales que nos los remiten para enviar a cada miembro familiar la tarjeta). Teniendo en cuenta que ese número es de toda la familia, ¿se puede considerar como dato personal a efectos de la Ley Orgánica de Protección de Datos? Hay que señalar que dicho dato no es de una única persona sino de toda la familia.”

**TERCERO.** El artículo 17 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

La cuestión objeto de consulta es la posible condición de dato de carácter personal del número asignado a las familias numerosas.

Como paso previo al examen del fondo de la consulta es obligado realizar un análisis del marco jurídico regulador de las familias numerosas.

El régimen de las familias numerosas está recogido principalmente en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. En cuanto a la acreditación de la condición de familia numerosa, el artículo 5.1 del texto legal señala que

“La condición de familia numerosa se acreditará mediante título oficial establecido al efecto, que será otorgado cuando concurren los requisitos establecidos en esta Ley, a petición de cualquier de los ascendientes, tutor, acogedor, guardador, u otro miembro de la unidad familiar con capacidad legal.”

En el artículo 5.2 de dicha Ley, al regular la competencia establece que

“Corresponde a la comunidad autónoma de residencia del solicitante la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría. A los efectos de esta Ley, este título tendrá validez en todo el territorio nacional sin necesidad de acto alguno de reconocimiento. El contenido mínimo e indispensable para asegurar su eficacia se determinará en el desarrollo reglamentario de esta Ley.”

En este mismo sentido el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, señala en el artículo 2 apartados 4 y 5 que:

“4.- Corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición.

5.- Las Comunidades Autónomas podrán asimismo expedir documentos de uso individual para cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida oficialmente tal condición, que acredite su pertenencia a la misma y la categoría en que la familia numerosa está clasificada, a fin de acceder a los beneficios asociados a tal condición.

Para que estos documentos individuales tengan validez en todo el territorio nacional será preciso que, al menos, contengan referencia expresa al número del título oficial de familia numerosa expedido al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y a su periodo de validez.”

En cuanto a la distribución competencial dentro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tenemos que tener en cuenta la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, cuyo artículo 7. c) señala que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en materias de Asistencia Social.

Así, tal y como se establece en el portal de Internet “Gizarte.net” que es el portal interinstitucional de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma son las Diputaciones Forales las competentes para la expedición del título, correspondiendo al Gobierno Vasco a través de la Dirección de Familia, la expedición de los carnets acreditativos. En la Diputación Foral de Álava la competencia se ejercita a través del Instituto Foral de Bienestar Social, en Bizkaia a través del Departamento de Acción Social y en Gipuzkoa a través del Departamento para los Derechos Humanos.

En cuanto al Gobierno Vasco, la Orden de 7 de junio de 2001 del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social por la que se publica el formulario común acordado entre las Instituciones competentes para la recogida de datos pertenecientes a familias numerosas, establece en la parte expositiva lo siguiente:

“El Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 3 de abril de 2001, acordó entre otras medidas...la aprobación de la emisión del Carné de Familia Numerosa, vinculado al Título, medidas que pretenden facilitar el ejercicio de los beneficios reconocidos a las Familias Numerosas.”

Vemos que existe por tanto una vinculación entre el Título de Familia Numerosa y el Carné, si bien se expiden por Administraciones diferentes, el primero por las Diputaciones Forales y el segundo por el Gobierno Vasco.

Prueba de esta vinculación la encontramos en el propio artículo 2 de la citada Orden, donde establece que

“Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13, de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco remitirán al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales cuantos datos dispongan, en relación con la expedición del Título de Familia Numerosa, que hayan tramitado.”

Esta cesión de datos prevista en la norma reglamentaria, tiene su refrendo legal en el artículo 21.1 de la LOPD.

“Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas.”

En el caso que nos ocupa existe pues una cesión interadministrativa de datos amparada en que sobre una misma materia ejercitan la competencia dos Administraciones Públicas diferentes.

Para constatar dicha cuestión, una vez consultado el Registro de la Agencia Vasca de Protección de Datos se observa que tanto la Diputación Foral de XXXXX (en las Diputaciones hemos tomado como ejemplo XXXXX) como el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco tienen un fichero declarado con la misma denominación “familias numerosas”, ficheros entre los que existe un flujo de datos al amparo del citado artículo 21.1 de la LOPD.

## II

Un elemento fundamental para poder resolver la presente consulta es el de clarificar el concepto de “dato de carácter personal”.

El artículo 2.1 de la LOPD señala que

“la presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos”

El artículo 3 a) de la LOPD establece qué se entenderá por datos de carácter personal

“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

El Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD establece en su artículo 5. o) que se entiende por persona identificable:

“toda persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados.”

Si nos fijamos en la información que incluye el carné de familia numerosa, que expide el Gobierno Vasco, observamos que se recogen los siguientes datos:

- Nombre y apellidos.
- Fecha de validez.
- Número de título.
- Categoría.

En relación con el concreto dato del número de título de familia numerosa, al que hace referencia la consulta, a la luz de la normativa anteriormente citada podemos decir que dicho dato tiene la consideración de dato de carácter personal en cuanto que a través del mismo se identifican o se hacen identificables las personas integrantes de una familia.

## **CONCLUSIÓN**

El número de título de familia numerosa tiene la condición de dato de carácter personal en todos aquellos casos en que este número pueda identificar o hacer identificable a una o a varias personas, siempre que dicha identificación no requiera plazos o actividades desproporcionados.

## 7. FICHEROS DE FEDERACIONES DEPORTIVAS

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR XXXXX SOBRE “FEDERACIONES DEPORTIVAS”.

CN08-010

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 28 de febrero de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos a través de fax escrito de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“Siendo la protección de datos de carácter personal un asunto de actualidad, me permito efectuar dos consultas:

#### PRIMERA: FEDERACIONES DEPORTIVAS

Las Federaciones deportivas están definidas por la vigente Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco (BOPV de 25/06/98) como entidades privadas con personalidad jurídica sin ánimo de lucro (art. 15.1) calificándolas, no obstante como agentes colaboradores de la Administración pública al ejercer, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo (art. 15.3)

Este ejercicio de funciones públicas delegadas hace que sus actos sean revisables por las autoridades administrativas

Dicho esto, la consulta que se plantea es doble:

A).- Si los listados de las personas afiliadas se rigen por la legislación sobre protección de datos, teniendo en cuenta que estos listados son de uso exclusivamente interno, siendo solamente conocidos por la Dirección de Deportes competente del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales a efectos estadísticos y en su caso por la cía de seguros esporádicamente cuando se le comunica una parte de accidente sufrido por un deportista en cuyo caso sólo se le informa del nombre y apellidos del deportista y las circunstancias del siniestro.

B).- En caso de que sea necesario dar de alta, como fichero formal, los listados federativos, es conveniente saber si esta inscripción de los ficheros federativos debe efectuarse ante la Agencia Vasca de Protección de Datos o ante la Agencia Española. Se trata de conocer si las federaciones deportivas, territoriales o vascas, pueden incluirse en el artículo 2.1 apartados j) o k) de la Ley 2/2004, del Parlamento Vasco, teniendo en consideración su condición de agentes colaboradores de la administración públicas vasca y que sus decisiones tienen carácter administrativo como hemos visto.

SEGUNDA.- La misma Ley 14/1998 conceptúa a estas entidades (art. 11) como personas jurídicas privadas en todos los sentidos, siendo prueba de ello el artículo 105.2 de la misma Ley (clubes deportivos)

Igualmente el Decreto del Gobierno Vasco 29/1989 (BOPV de 28/02/89) refleja en toda su regulación el carácter eminentemente privado de estas asociaciones, privacidad que se concreta en el art. 64.2 de la misma norma.

Esto evidencia que, en caso de necesidad legal, sus ficheros no pueden inscribirse en la Agencia Vasca.

No obstante, queda la duda de si los listados de socios de un club deportivo deben constar en la Agencia Española si tenemos en cuenta su función exclusivamente interna y que estos listados ni figuran ni van a ninguna parte, ni es obligación del club comunicarlos a ente alguno sea público o privado.”

**TERCERO:** 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

Debe hacerse en primer lugar una observación relativa a la competencia de esta Agencia para emitir informe sobre las cuestiones planteadas.

De acuerdo con el artículo 17.1 n) de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, transcrito en los antecedentes, únicamente correspondería a esta Agencia emitir informe en respuesta a la consulta planteada en caso de que los tratamientos y ficheros sobre los cuales versa la misma entraran dentro del ámbito de aplicación de la Ley 2/2004, de 25 de febrero.

Pero precisamente una de las cuestiones planteadas en dicha consulta es si los ficheros y tratamientos llevados a cabo por las federaciones deportivas, territoriales o vascas, pueden incluirse en el artículo 2.1 de la Ley 2/2004.

Siendo ello así, dicha cuestión debe ser examinada con carácter previo, porque para el caso de que la conclusión que se alcanzara fuera negativa, no entraría dentro del ámbito de las funciones que tiene encomendadas esta Agencia la respuesta al resto de las cuestiones.

### II

El art. 2.1.de la Ley 2/2004, que determina el ámbito de aplicación, dice textualmente lo siguiente:

“1. La presente ley será aplicable a los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados, para el ejercicio de potestades de derecho público, por:

a) La Administración General de la Comunidad Autónoma, los órganos forales de los territorios históricos y las administraciones locales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como los entes públicos de cualquier tipo, dependientes o vinculados a las respectivas administraciones públicas, en tanto que los mismos hayan sido creados para el ejercicio de potestades de derecho público”.

- b) El Parlamento Vasco.
- c) El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
- d) El Ararteko.
- e) El Consejo de Relaciones Laborales.
- f) El Consejo Económico y Social.



- g) El Consejo Superior de Cooperativas.
- h) La Agencia Vasca de Protección de Datos.
- i) La Comisión Arbitral.
- j) Las corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- k) Cualesquiera otros organismos o instituciones con o sin personalidad jurídica, creados por Ley del Parlamento Vasco, salvo que ésta disponga lo contrario."

Del texto transcrito se deduce con toda claridad -la mera interpretación gramatical no ofrece dudas- que:

a) El ámbito de aplicación de la Ley 2/2004 se extiende, en virtud del encabezamiento, a los ficheros "creados o gestionados", en ambos casos (hayan sido creados o estén siendo gestionados), "para el ejercicio de potestades de derecho público", por los entes públicos que se citan a continuación. Éste es el que podríamos denominar el ámbito de aplicación objetivo (ficheros a los que se aplica) de la Ley.

b) Desde el punto de vista subjetivo (sujetos titulares o gestores de los ficheros) la Ley 2/2004 se aplica a los entes públicos que citan las letras a) a k) "en tanto... hayan sido creados para el ejercicio de potestades de derecho público"; es decir, la expresión "los mismos" se refiere a "los entes públicos de cualquier tipo dependientes o vinculados a las respectivas administraciones públicas"

Lo expuesto concuerda, no podría ser de otro modo, con la que delimitación que se hace en el art. 1.1 del Decreto 308/2005, de 18 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004.

### III

Sentado lo anterior, la cuestión planteada exige analizar la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, teniendo en cuenta la doctrina emanada en esta materia por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

El artículo 30.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, dispone que "Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública".

Por su parte, en la enumeración efectuada por el artículo 33 de la propia Ley de las funciones de las federaciones deportivas figuran competencias tales como "Ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo" (apartado f) o "Ejercer el control de las subvenciones que asignen a las Asociaciones y Entidades deportivas en la forma que reglamentariamente se determine" (apartado g).

En los mismo términos se pronuncia la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, respecto de las federaciones deportivas de dicho ámbito territorial.

Asimismo, según el artículo 74.2 de la Ley 10/1990, "El ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva corresponderá (...) a las Federaciones deportivas españolas, sobre: Todas las personas que forman parte de su propia estructura orgánica; los Clubes deportivos y sus deportistas, técnicos y directivos; los jueces y árbitros, y, en general, todas aquellas personas y Entidades que, estando federadas, desarrollan la actividad deportiva correspondiente en el ámbito estatal".

Respecto de la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, recuerda en su Fundamento Jurídico 4 B) que "las Federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones



públicas de carácter administrativo", añadiendo posteriormente que "no forma parte del contenido de tal derecho (de asociación, consagrado por el artículo 22 de la Constitución) el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo en relación con un sector de la vida social". Por último, esta misma Sentencia, confirmada posteriormente por la Sentencia 113/94, de 14 de abril, añade que en el caso de las federaciones deportivas "no se trata de asociaciones constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución, que no reconoce el derecho de asociación para constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo", señalando "que el derecho de asociación reconocido en el mencionado precepto no comprende el de constituir asociaciones con objeto de ejercer funciones públicas con carácter administrativo".

En consecuencia, si bien el Tribunal Constitucional considera que la constitución de las federaciones deportivas no trae causa del derecho fundamental de asociación, consagrado por el artículo 22 de la Constitución, no niega, en ningún caso, el carácter privado de las mismas, dado que parte en su razonamiento del hecho de que las federaciones se configuran como "asociaciones de carácter privado", que ejercen funciones públicas por delegación de la Administración competente, no ostentando la naturaleza de corporaciones de derecho público, sino de "agentes colaboradores" de la mencionada Administración, pero sin que ello menoscabe en ningún caso su naturaleza jurídica privada.

Similar conclusión alcanza la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de 5 de octubre de 1998 señala, tras hacerse eco de la doctrina sustentada por la STC 65/1985, y extrapolándola al régimen vigente tras la aprobación de la Ley 10/1990 lo siguiente (Fundamentos de derecho Cuarto y Quinto):

"CUARTO.-Las conclusiones interpretativas entonces obtenidas se reafirman explícitamente en el régimen jurídico instaurado por la Ley 10/1990, de 15 octubre, del Deporte, en cuyo artículo 30.2 se dispone que "las Federaciones Deportivas Españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública"; añadiendo el artículo 33.1 que "las Federaciones Deportivas Españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes ejercerán las siguientes funciones: ... f) ... la potestad disciplinaria ..."; respecto de la cual, el artículo 84.5 dispone que "las resoluciones del Comité Español de Disciplina Deportiva agotan la vía administrativa y se ejecutarán, en su caso, a través de la correspondiente Federación Deportiva, que será responsable de su estricto y efectivo cumplimiento". Previsiones luego recogidas en los artículos 1.1, párrafo segundo, y 3.1, f) del Real Decreto 1835/1991, de 20 diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas, y 67 del Real Decreto 1591/1992, de 23 diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

QUINTO.-Resulta así, por aplicación del régimen jurídico expuesto, que esas asociaciones de carácter privado que son las Federaciones Deportivas, ejercen por delegación, como función pública de carácter administrativo, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, la potestad disciplinaria deportiva, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública...

De este modo, el Tribunal Supremo viene a atribuir a las federaciones deportivas la naturaleza jurídica de "asociaciones de derecho privado" constituida con base en el derecho privado, en interés de sus miembros, sin perjuicio del ejercicio, siempre "por delegación" de potestades de derecho público, quedando sólo en ese caso sometidos sus actos al derecho administrativo y siendo los mismos revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2003, si bien referida a una cuestión de competencia, recuerda esta doctrina, indicando en su Fundamento de Derecho segundo que:

"Esta Sala, en sus Sentencias de 18 de junio y 10 y 11 de julio del corriente año, al examinar unas cuestiones de competencia similares a la ahora enjuiciada, ha declarado que la competencia discutida corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dado lo dispuesto en el artículo 10.1.j) de la Ley de esta Jurisdicción. En dichas Sentencias se dice, en síntesis, lo siguiente: a), conforme establece el párrafo segundo del artículo 30 de la Ley del Deporte 10/1990, de 15 de octubre, <<Las Federaciones Deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública>>, doble posibilidad de actuación ésta (privada y de gestión de intereses públicos) sancionada por la doctrina constitucional -v. gr. STC 67/85, de 24 de mayo (RTC 1985\67)- y por la jurisprudencia de esta Sala -v. gr. Sentencias de 8 de junio de 1989 y de 24 de junio 1988 y 5 de octubre de 1998-".

En consecuencia, en tesis suscrita por la práctica totalidad de la doctrina, ha de considerarse que las federaciones deportivas tienen la naturaleza de asociaciones jurídico-privadas, y no la de corporaciones de derecho público, integrantes de la denominada administración corporativa.

Teniendo en cuenta el tenor del precepto transcrito, cabe concluir que no se encontrarán sometidos a lo dispuesto en el artículo 41.1 de la Ley Orgánica 15/1999, y en consecuencia al ámbito de aplicación de la Ley 2/2004 los tratamientos efectuados por las federaciones deportivas de ámbito no superior al de la Comunidad del País Vasco, habida cuenta de su naturaleza jurídico privada. El ejercicio "por delegación" de determinadas competencias en su condición de "agente colaborador" de las Administraciones competentes no permite considerar a las Federaciones ni como entes públicos ni como corporaciones de derecho público.

#### IV

A la misma conclusión cabe llegar tras el análisis de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco y del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de la Federaciones Deportivas Vascas.

De acuerdo con el concepto que de tales Federaciones ofrecen ambas normas, debe entenderse por tales

"... las entidades privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica, que reúnen a deportistas, técnicos, jueces, asociaciones y otros colectivos dedicados a la promoción o la práctica de una misma modalidad deportiva dentro de su ámbito territorial"

De la misma manera y para concluir, no es posible, a juicio de esta Agencia, incardinar a las mismas en el apartado k) del artículo 2.1 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, a cuyo tenor, entra dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley los ficheros creados por "Cualesquiera otros organismos o instituciones, con o sin personalidad jurídica, creados por ley del Parlamento Vasco, salvo que ésta disponga lo contrario".

Resulta evidente desde esta perspectiva que las Federaciones no son creadas por Ley del Parlamento Vasco. Se alcanza dicha conclusión sin ninguna dificultad de la mera lectura del Capítulo II del Título V del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de la Federaciones Deportivas Vascas.

#### V

Aún cuando, por lo que se lleva dicho, no corresponde a esta Agencia emitir opinión sobre cuestiones referentes a ficheros que no entran dentro del ámbito de aplicación de su Ley creadora, en un mero afán colaborador, intentando no provocar confusión y por la evidencia de la cuestión (al respecto la consulta al registro general de la Agencia Española de Protección de datos en la dirección [https://212.170.242.196/portalweb/ficheros\\_inscritos/titularidad\\_privada/index-ides-idphp.php](https://212.170.242.196/portalweb/ficheros_inscritos/titularidad_privada/index-ides-idphp.php) es significativa) debemos únicamente recordar el literal del artículo 26 de la LOPD, a cuyo tenor

“Toda persona o entidad que proceda a la creación de ficheros de datos de carácter personal lo notificará previamente a la Agencia de Protección de Datos”

De la misma manera, tampoco está de más recordar también que el apartado c) del artículo 44.2 y el k) del 44.3, ambos de la LOPD, tipifican como leve y grave, respectivamente, conductas relacionadas con el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 26 de dicha Ley anteriormente citado.

## **CONCLUSIÓN**

Los ficheros de datos de carácter personal titularidad de las Federaciones Deportivas del País Vasco no entran dentro del ámbito de aplicación 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.

## 8. PUBLICACIÓN EN WEB DE LAS ACTAS DEL PLENO MUNICIPAL Y REPARTO DE LAS MISMAS EN LOS DOMICILIOS DEL MUNICIPIO

DICTAMEN QUE SE EMITE A LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXXX A LA POSIBILIDAD DE PUBLICAR EN LA PÁGINA WEB MUNICIPAL Y DE REPARTIR CASA POR CASA LAS ACTAS DE LOS PLENOS MUNICIPALES.

CN08-011

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 29 de febrero de 2008, se recibe en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito firmado por el alcalde de XXXXXX, por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** El artículo 17 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

La cuestión objeto de consulta estriba en la adecuación a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, de la publicación en la página web municipal de las actas de los plenos, así como del reparto de dichas actas en los domicilios existentes en el término municipal.

Desde el punto de vista de la protección de datos, la publicación en una página web municipal de las actas de los Plenos locales es una actuación que se encuentra dentro de la potestad de autoorganización de la Administración Local, pero que en la medida que incluya datos de carácter personal de personas físicas identificadas o identificables implica un tratamiento de datos, sometido a la Ley orgánica 15/99 de protección de datos de carácter personal.

Lo mismo podemos decir respecto de la remisión a los domicilios particulares de copias de las actas.

El régimen jurídico aplicable a estos tratamientos se basa fundamentalmente en el respeto a dos principios: el principio de calidad de datos y el de consentimiento.

El principio de calidad de datos se regula en el artículo 4 de la LOPD al señalarse que los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades para las que se hayan obtenido.

Por otro lado, de acuerdo con el principio del consentimiento, el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa.

Para determinar la legalidad o no de los tratamientos sometidos a consulta, habrá de examinarse la existencia de un equilibrio entre la necesaria transparencia administrativa, la participación política y el derecho a la protección de datos de carácter personal.

## II

Según la doctrina administrativa “el ámbito territorial en el que mayor protección ha de disfrutar el llamado principio de transparencia administrativa recogido legalmente e inherente a este derecho a la información ciudadana, sería el propio de las Entidades locales, tanto por su proximidad a los ciudadanos y la afectación inmediata a su esfera de intereses como por la propia tradición histórica.” (Jiménez Plaza, 2003)

Una manifestación de esta transparencia administrativa la encontramos en el carácter público de los plenos, consagrado en el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin embargo, este carácter público de los plenos queda matizado al señalarse que “no obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.”

En la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se establece en su artículo 70 (redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) lo siguiente:

“1.- Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecido en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.”

Deteniéndonos en lo dispuesto en el apartado 2 del artículo transcrito; los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. En ese punto, el de la forma de publicar los acuerdos, resulta clarificador lo señalado en el artículo 229. 2 del ROF al señalar que:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados”

En el apartado 3 establece la posibilidad de editar un boletín informativo con una periodicidad al menos trimestral.

La referencia que hace el ROF a la “publicidad resumida” del contenido de los plenos, unido al hecho de que no determina cuál ha de ser el contenido mínimo del mismo, nos lleva a concluir que no existe habilitación legal para que dicho resumen deba ofrecer el mismo contenido que para las actas de los plenos establece el artículo 109 del ROF. Tenemos que tener en cuenta lo siguiente, el artículo 18 e) de la Ley de Bases del Régimen Local establece al regular los derechos y deberes de los vecinos el derecho de

Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

La publicación en una página web del contenido de los Plenos, supone una difusión de esta información haciéndola accesible a cualquier persona, tenga la condición de vecino o no, por ello, no entendemos predicable para el contenido de la publicación en la Web municipal el señalado para las actas en el artículo 109 del ROF. La alusión a una “publicidad resumida” que se incluye en el artículo 229.2 del ROF viene a corroborar esta conclusión.

Por ello, el resumen al que hace referencia dicho precepto aconseja eliminar del mismo aquellos datos de carácter personal que no sean adecuados, pertinentes y resulten excesivos con la finalidad de ofrecer una información general, y desde luego, en ningún caso deben contener datos de carácter personal sensibles.

Por último debe hacerse mención siquiera a las condiciones mínimas que toda publicación en internet, como medio de difusión de las sesiones y de los acuerdos, y en cuanto supone un tratamiento de datos de carácter personal, debe cumplir, a juicio de esta Agencia, para poder considerarla respetuosa con el derecho a la protección de dichos datos.

De esta manera, el protocolo que debe cumplirse en cuanto al tratamiento de estos datos se refiere, debe contemplar los siguientes aspectos:

a) En cuanto a los aspectos formales que debe cumplir el propio fichero:

- Los contemplados en el artículo 20 de la LOPD y 4 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: esto es, regulación por una disposición de carácter general, publicada en el Boletín Oficial correspondiente.
- La realización del documento de seguridad, según lo establecido por el artículo 9 LOPD y su concreción en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.
- La inscripción en el Registro de Protección de Datos, según lo estipulado por el artículo 39 LOPD y 18 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero.

b) En cuanto al derecho de información:

En los documentos a través de los cuales se recojan los datos de carácter personal objeto de tratamiento y publicación en la página Web deberá dejarse constancia del derecho de información contemplado en el artículo 5 de la LOPD, así deberá informarse de:

- que los datos personales recogidos serán incorporados y tratados en el fichero [XXXX], cuya finalidad es [XXXX]
- que los mismos no serán cedidos,
- que el órgano responsable del fichero es [XXXX],



- que la dirección donde el interesado podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ante el mismo es ...(dirección [XXXX], y
- que los datos de carácter personal que obren en los acuerdos serán publicados en la página Web, durante el tiempo pertinente para la realización del proceso de [XXXX], así como para el ejercicio de los oportunos recursos.

A título de ejemplo, un modelo de cláusula de información puede contener el siguiente texto:

“Los datos personales recogidos serán incorporados y tratados en el fichero [XXXX Indicar el nombre], cuya finalidad es [XXXX describir], y podrán ser cedidos a [XXXX Indicar], además de otras cesiones previstas en la Ley. El órgano responsable del fichero es [XXXX Indicar], y la dirección donde el interesado podrá ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición ante el mismo es [XXXX Indicar]. Todo lo cual se informa en cumplimiento del artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”

c) En cuanto a la información en la propia Web de los diferentes extremos de la publicación que en ella se realiza, deberá dejarse constancia de la naturaleza de los datos que en ella se recogen.

De la misma manera, debiera incluirse un párrafo informativo en el que se deje constancia de que los datos de carácter personal contenidos en esa página Web no constituyen fuente de acceso público y no podrán ser reproducidos ni en todo ni en parte, ni transmitidos ni registrados por ningún sistema de recuperación de información, sin el consentimiento de los propios afectados.

Dicho párrafo debiera hacer alusión, también, a que la difusión de los datos de carácter personal contenidos en esa página Web tiene como exclusiva finalidad el cumplimiento del principio de publicidad y de participación ciudadana contenido en la legislación de régimen local.

4.- En cuanto a la calidad de los datos, estos deberán tratarse a la luz de lo que establece el artículo 4 de la LOPD, y concretamente sus puntos tres a cinco:

“”  
... .

3. Los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado.

4. Si los datos de carácter personal registrados resultaran ser inexactos, en todo o en parte, o incompletos, serán cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificados o completados, sin perjuicio de las facultades que a los afectados reconoce el art. 16.

5. Los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados. ...”

### III

En cuanto a la cuestión relativa a la posibilidad de repartir entre los vecinos las actas de los plenos municipales, podemos decir lo siguiente:

Ya hemos señalado en el apartado anterior que el artículo 18 e) de la Ley de Bases del Régimen Local establece al regular los derechos y deberes de los vecinos el derecho de:

“Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.”

Algo más añade el artículo 207 del ROF al afirmar que

“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus

antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución. Los acuerdos que adopten el Pleno y la Comisión de Gobierno cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley. Iguaes requisitos serán de aplicación a las Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Corporación y miembros de ella que ostenten delegación.”

El artículo 70.3 de la Ley de Bases del Régimen Local señala asimismo que

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.”

El carácter público de las sesiones de los plenos no convierte a éstos, desde la perspectiva de protección de datos, en una “fuente accesible al público” en los términos del artículo 3 j) de la LOPD.

Consecuentemente, cualquier persona que pretenda recoger y tratar dichos datos de carácter personal estará sometida a los requisitos establecidos en dicha Ley Orgánica.

Cosa distinta a la publicidad de las sesiones de los plenos, en los términos que se ha visto más arriba, es la relativa al derecho de información de los vecinos fuera de esos plenos.

Dicho derecho de información no aparece, ni mucho menos, incondicionado. Así, el propio artículo 18.1 e) LBRL exige razonar la petición de información y contiene una posterior remisión al artículo 105 de la CE, remisión que también se contiene en el artículo 70.3 de dicho texto legal y en el artículo 207 ROF.

En el artículo 105 b) de la Constitución se regula el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, desarrollado posteriormente con carácter general en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A nuestro entender, la pretensión del Ayuntamiento de remitir actas de los plenos a todos los domicilios ha de interpretarse como una información que se remite a los vecinos en satisfacción del derecho de participación en los asuntos públicos consagrado en el artículo 23 de la Constitución y no como un ejercicio del derecho de acceso.

Esta información, a nuestro juicio y en lo que se refiere a su contenido, ha de seguir el régimen que hemos señalado para la difusión de los plenos, pues participa de la misma finalidad. Por lo tanto, será posible remitir a los domicilios actas resumidas de las sesiones de los plenos. Igual que hemos señalado para la cuestión anterior, el carácter resumido de las actas aconseja eliminar del mismo aquellos datos de carácter personal que no sean adecuados, pertinentes y resulten excesivos con la finalidad de ofrecer una información general, y desde luego, en ningún caso deben contener datos de carácter personal sensibles.

A la vista de la información genérica que le remita el Ayuntamiento, el ciudadano podrá ejercitar su derecho de acceso, siempre que cumpla los requisitos señalados por los artículos 35 y 37 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



## CONCLUSIÓN

La publicación de las actas de los Plenos en la página web municipal así como la remisión a los vecinos de copia de las mismas no contraviene la normativa en materia de protección de datos, si se realiza en los términos recogidos en el presente informe.

## 9. GRABACIONES EN CENTROS DE DÍAS PARA PERSONAS MAYORES

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN CON LA CUESTIÓN PLANTEADA POR XXXXXXXX SOBRE LA ADECUACIÓN A LA NORMATIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS SISTEMAS DE CÁMARAS DE VIDEO INSTALADOS EN CENTROS DE DÍA.

CN08-012

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Se ha recibido en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito de XXXXXX por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO:** En el escrito, firmado por XXXXX, se establece lo siguiente:

“El Servicio de XXXXXX, competente en materia de autorización e inspección de entidades, servicios y centros de servicios sociales en el ámbito XXXXX, considera oportuno realizar consulta a la Agencia Vasca de Protección de datos sobre el asunto que se expone a continuación:

El Servicio de XXXXX ha detectado, en determinados Centros de Día para personas mayores dependientes (regulados por Decreto 202/2000, de 17 de octubre, sobre los centros de día para personas mayores dependientes), la existencia de cámaras de video/Web en las zonas comunes, con acceso desde el exterior a las imágenes tomadas desde dichas cámaras.

El acceso desde el exterior a las imágenes tomadas por las cámaras se realiza desde una página Web (normalmente la página Web del propio centro) con establecimiento de medidas de control de acceso a dichas imágenes (códigos de usuario y contraseña).

El centro informa a las personas usuarias sobre la existencia del sistema de cámaras, tanto por escrito, recogiendo en contrato las correspondientes conformidades, como en el propio centro mediante carteles indicativos.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.1.n) 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 (BOPV de 04/03/2004), y al objeto de comprobar el cumplimiento de la normativa de aplicación, se considera necesario realizar consulta sobre la adecuación o no a la normativa de aplicación en materia de protección de datos de carácter personal de los citados sistemas de cámaras de video/Web instalados en centros de Día para personas mayores (en zonas comunes) con posibilidad de acceso desde el exterior (desde una página Web, con control de acceso) a las imágenes tomadas desde las citadas cámaras.”

**TERCERO:** Con fecha 5 de mayo de 2008 tuvo salida un escrito del Director de la Agencia Vasca de Protección de Datos dirigido al Órgano consultante en el que para poder dar respuesta cabal a la consulta, se solicitaba la información siguiente:

“Centros de día en los que han detectado la existencia de ese sistema de cámaras.

Titularidad de los mismos.

Localización.

Si esa Institución ha verificado si los sistemas están operativos y se han producido accesos desde el exterior a las imágenes grabadas, y si se han podido constatar si las personas usuarias y, en su caso, otras personas, como trabajadores, visitantes, etc., han prestado su consentimiento informado”.

A día de hoy no se ha recibido respuesta a la solicitud de información remitida”.

**CUARTO:** El artículo 17 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

La cuestión objeto de consulta estriba en determinar la “adecuación o no a la normativa de aplicación en materia de protección de datos de carácter personal de los citados sistemas de cámaras de video/web instalados en centros de Día para personas mayores”

Para ello, la primera cuestión que hay que dejar sentada en esta consulta es que la imagen goza de la condición de dato de carácter personal. Así lo determina la Ley Orgánica 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD) en su artículo 3 al definir en el apartado a) los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.” El Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD incluye también las imágenes en la categoría de datos de carácter personal cuando en el artículo 4 apartado f) señala que tiene la condición de dato de carácter personal “cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.”

Una vez sentada la condición de dato de carácter personal de las imágenes, volviendo al escrito del consultante, se nos informa de que existe “posibilidad de acceso desde el exterior (desde una página Web, con control de acceso) a las imágenes tomadas desde las citadas cámaras”

Esta posibilidad de acceso supone cuando menos un tratamiento de datos de carácter personal, según la definición que del mismo se contiene en el artículo 3.c) de la LOPD:

“Tratamiento de datos: operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”.

En el mismo sentido se postula el Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre en su artículo 5 apartado t) al definir el tratamiento de datos como:

“Cualquier operación o procedimiento técnico, sea o no automatizado, que permita la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, consulta, utilización, modificación, cancelación, bloqueo o supresión, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”.

A la vista de los preceptos transcritos podemos concluir que el visionado de las imágenes a que se refiere el escrito de consulta, constituye un tratamiento de datos de carácter personal.

### II

Una vez sentada la existencia de un tratamiento, es preciso valorar la adecuación del mismo a la normativa vigente en materia de protección de datos.

Para ello, es preciso examinar la normativa reguladora de los centros de día en la Comunidad Autónoma del País Vasco, debiéndose mencionar a este respecto la Ley del Parlamento Vasco 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales.

En desarrollo de la citada Ley se dictó el Decreto 202/2000, de 17 de octubre, sobre los centros de día para personas mayores dependientes, siendo conveniente destacar a nuestros efectos su artículo 5, que bajo el epígrafe de principios generales, señala en el apartado 1 el siguiente.

“Principio de autonomía: se deberá fomentar la autonomía de las personas usuarias, de modo que por parte del servicio no se les proporcionará más asistencia tutelar que la estrictamente exigida por su nivel de dependencia física y/o psíquica”.

Se consagra un principio de intervención mínima, principio que es acorde con el perfil de las personas excluidas de estos centros, y que se regula en el artículo 2 del Decreto:

“Artículo 2.- Perfil de las personas usuarias.

1.- Las personas mayores que pudieran precisar atención en un centro de día pertenecerán a alguno de los grupos siguientes:

a) Personas mayores de 60 años que convivan con familiares y presenten una dificultad de grado medio o alto para la realización de las actividades de la vida diaria, ya sea por causas físicas o psíquicas.

b) Personas mayores de 60 años que, viviendo solas o con familiares, y presentando un nivel ligero de discapacidad para las actividades de la vida diaria, básicas y/o instrumentales, se encuentren en riesgo previsible de deterioro por razones diversas: edad avanzada, desamparo social o enfermedad.

2.- Con carácter general quedará excluida la posibilidad de acceso al centro de día para aquellas personas mayores que necesiten atención sanitaria intensiva y las que padezcan trastornos conductuales que pudieran dificultar gravemente la convivencia u originar algún tipo de riesgo para el resto de personas usuarias”.

Por otro lado, es de obligada referencia a nuestros efectos, lo señalado en el artículo 6 del citado Decreto cuando al regular los derechos de las personas usuarias, incluye en sus apartados 4 y 5 los siguientes:

“4.- Al tratamiento confidencial de los datos personales que afecten a su intimidad.

5.- Al respeto a su intimidad, garantizando el tratamiento adecuado a los problemas de incontinencia, preservando la intimidad de las personas usuarias durante el baño y respetando su libertad para mantener relaciones interpersonales, entre otros aspectos”.

Es preciso por tanto examinar si el citado principio de autonomía y los derechos de los usuarios al tratamiento confidencial de sus datos y al respeto a su intimidad son compatibles con el tratamiento de datos que supone la utilización de los sistemas de videocámaras en estos centros, o dicho de otra manera, si existe proporcionalidad entre la finalidad pretendida y el medio utilizado.

A la proporcionalidad, se refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996 cuando señala que la proporcionalidad es

“una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales, entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad, y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad.

En este sentido, hemos destacado que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: «si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”.

Por otro lado, la Instrucción 1/2006 de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras señala que “la proporcionalidad es un elemento fundamental en todos los ámbitos en los que se instalen sistemas de , dado que son numerosos los supuestos en los que la vulneración del mencionado principio puede llegar a generar situaciones abusivas, tales como la instalación de sistemas de vigilancia en espacios comunes, o aseos del lugar de trabajo. Por todo ello se trata de evitar la vigilancia omnipresente, con el fin de impedir la vulnerabilidad de la persona.”

A la vista del criterio jurisprudencial citado y de lo establecido por la Agencia Española de Protección de Datos en su Instrucción 1/2006, si tenemos en cuenta que la captación de la imagen es uno de los medios más agresivos y que afecta de una manera más frontal al derecho fundamental, resulta muy difícil sostener la adecuación de esos tratamientos realizados en los centros de día a la normativa en materia de protección de datos por los motivos que trataremos de explicar a continuación.

### III

A la hora de analizar la licitud de cualquier tratamiento de datos, hemos de tener en cuenta varios principios fundamentales en materia de protección de datos que son: el principio de calidad de datos, el principio de información, el del consentimiento y el de seguridad.

El principio de calidad de datos recogido en el artículo 4,1 de la LOPD exige que

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”.

En el escrito de consulta recibido no se establece cuál es la finalidad del sistema de cámaras implantado; la solicitud de información adicional formulada por esta Agencia no ha sido atendida con lo que para nuestro análisis carece de un dato importante para responder a la consulta.

No obstante, podemos decir que a priori son únicamente dos las finalidades que pueden motivar la implantación de las cámaras en un centro de día para personas mayores: la seguridad o el deseo de ofrecer una prestación asistencial más completa.

En cuanto a la seguridad, tanto si la analizamos desde una perspectiva interna, esto es, seguridad de los propios usuarios respecto a acciones de otros usuarios, como desde la perspectiva externa, seguridad de los usuarios respecto a agresiones externas, no encontramos justificación suficiente para la implantación de los sistemas de videovigilancia.

Respecto a la perspectiva interna, si tenemos en cuenta que según el artículo 2.2 del Decreto no pueden ser usuarias de estos centros aquellas personas “que pudieran dificultar gravemente la convivencia u originar algún tipo de riesgo para el resto de personas usuarias”, no existe motivación para implantar cámaras por este motivo.

En cuanto a la seguridad por supuestas agresiones externas, la implantación por este motivo del sistema de videovigilancia citado en la consulta, debiera estar amparada en la existencia de un peligro real, concreto, basado en evidencias o experiencias que no han quedado acreditadas.

Si la finalidad del sistema de videovigilancia estriba en una prestación asistencial supuestamente mejor, por de pronto estaríamos vulnerando el propio principio de autonomía que se regula en el artículo 5.1 del Decreto, pues según dicha norma “no se les proporcionará más asistencia tutelar que la estrictamente exigida por su nivel de dependencia física y/o psíquica”, pues dicho principio exige una intervención mínima, intervención que no se compatibiliza con una conducta tan invasiva del derecho como es la filmación.

Pero además, a nuestro entender también se estaría vulnerando el artículo 6.5 del propio Decreto al no estar respetándose la libertad del usuario para mantener relaciones interpersonales, recordemos que las cámaras, según el escrito de consulta, se instalan en zonas comunes de los centros.

Estas conductas contrarias al articulado del Decreto, son consideradas como infracciones graves en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios sociales, siendo pertinente reseñar las conductas descritas en los apartados a), n) y ñ) del artículo 36 de dicha Ley.

“Tienen el carácter de infracciones graves:

a) El ejercicio de las actividades de servicios sociales con incumplimiento sustancial de la normativa establecida.

...

n) Incumplir el deber de sigilo y confidencialidad con respecto a los datos personales y sanitarios de los usuarios.

ñ) No salvaguardar el derecho a la intimidad de las personas usuarias”.

Estas consideraciones de la propia normativa sectorial nos indican el carácter excesivo del tratamiento y por tanto un incumplimiento del principio de calidad de datos, con lo que el juicio de proporcionalidad exigido por el Tribunal Constitucional no podría ser superado.

A la vista de todas las consideraciones formuladas, podemos formular la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Los sistemas de cámaras de video/Web instalados en centros de Día para personas mayores no son acordes con la normativa en materia de protección de datos, en los términos señalados en el presente informe.

## 10. ACCESO AL PADRÓN POR EMPRESAS SUBCONTRATADAS PARA PRESTAR SERVICIOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX SOBRE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS EMPRESAS SUBCONTRATADAS PUEDAN ACCEDER A LOS DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL.

CN08-014

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 6 de marzo de 2008, se recibe en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito firmado por el Ayuntamiento de XXXXX, por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** En el citado escrito se establece lo siguiente:

“Se ha recibido por e-mail copia de informe jurídico con referencia CN07-010 en relación a facilitar datos del padrón municipal a las distintas áreas o servicios del Ayuntamiento para el desarrollo de actividades en ejercicio de competencias municipales.

Este Secretario Interventor y responsable a su vez de los ficheros del Ayuntamiento de XXXXX, quisiera una ampliación del informe jurídico ya que se nos suscita la duda de si los servicios de competencia municipal que se pretenden prestar a través de empresas subcontratadas, pueden asimismo, tener acceso a los datos de padrón precitados en el informe original.

En el caso de que la respuesta resultara afirmativa, quisiéramos conocer la necesidad de firma de convenio, bien por cada solicitud que se formule o bien vale un convenio genérico entre ayuntamiento y la empresa subcontratada en la que se refleje que los datos que se facilitan serán utilizados exclusivamente para el fin solicitado.”

**TERCERO.** El artículo 17 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

La cuestión objeto de consulta estriba en la posibilidad de que una empresa contratada por el Ayuntamiento pueda acceder a datos del Padrón Municipal.

El régimen del Padrón Municipal ya fue examinado en el anterior informe que sobre el particular fue evacuado a solicitud del Ayuntamiento de XXXXX. Por ello, es preciso centrar el análisis en este informe en el otro elemento interviniente: el encargado del tratamiento.



En este punto inicial, y dados los términos genéricos en que se formula la consulta, es preciso señalar que partimos del supuesto de ficheros municipales que van a ser utilizados por empresas contratadas para la gestión de servicios municipales.

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, define en el artículo 3f) la figura del encargado del tratamiento:

“Persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.”

El Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal define la figura del encargado del tratamiento en su artículo 5 i):

“La persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento o del responsable del fichero, como consecuencia de la existencia de una relación jurídica que le vincula con el mismo y delimita el ámbito de su actuación para la prestación de un servicio.

Podrán ser también encargados del tratamiento los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.”

En el escrito de consulta se menciona la duda sobre si “los servicios de competencia municipal que se pretenden prestar a través de empresas subcontratadas, pueden asimismo, tener acceso a los datos de padrón precitados en el informe original”

Estamos por tanto en el ejercicio de unas competencias municipales, si bien, a través de un tercero (empresa) que, en caso de que necesite realizar tratamientos de datos incluidos en ficheros públicos, tendrá la condición de encargado del tratamiento siempre que se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en adelante LOPD.

El artículo 12 de la LOPD completa el régimen jurídico del encargado del tratamiento:

“Artículo 12. Acceso a los datos por cuenta de terceros.

1.- No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

2.- La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

3.- Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.

4.- En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.

En el caso que nos ocupa, en el escrito de consulta se hace referencia expresa a servicios de competencia municipal que se pretenden prestar a través de empresas subcontratadas. En este sentido, para intentar resolver correctamente la consulta hemos de diferenciar dos tipos de ficheros:

Por un lado estarían los ficheros propios de esos servicios municipales que se pretenden gestionar a través de una empresa contratada (entendemos que, a pesar de que en la consulta se habla de subcontratadas, quiere decirse contratadas).

Por otro lado tenemos el fichero más típico y común a todas las Administraciones Locales: el Padrón Municipal de Habitantes.

Estamos por tanto ante dos ficheros diferentes con dos responsables diferentes; en el primero de estos ficheros se produce un acceso a sus datos por una empresa contratada, esto es, por un encargado del tratamiento que trata los datos por cuenta del responsable, no habiendo cesión de datos sino acceso permitido por la Ley. Así lo regula el citado artículo 12 en su apartado primero:

Artículo 12. Acceso a los datos por cuenta de terceros.

1.- No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

Cosa distinta ocurre con el fichero del Padrón Municipal. A estos efectos son muy esclarecedores los términos con que está redactado el artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

1.- La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Con este fin, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente.

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Una lectura detenida del último párrafo de este artículo 17.1 nos lleva a concluir que no cabe, en ningún caso, una gestión privada del Padrón Municipal. Ni siquiera se podría alegar una hipotética falta de medios para acudir a una gestión privada a través de un encargado de tratamiento, pues este supuesto la Ley lo resuelve expresamente con una atribución de competencias a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares.

Por este motivo, la empresa contratada, únicamente podrá ser encargada del fichero municipal cuya gestión se privatiza, pero nunca será encargada del Padrón, ni podrá por tanto, acceder directamente a los datos padronales.

Hay que señalar lo dispuesto en el artículo 12.1 de la LOPD en cuya virtud, el acceso de un tercero a los datos no se considerará cesión y por lo tanto existirá el encargado del tratamiento "... cuando sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento"

Como se puede observar, el servicio que la empresa presta en el supuesto analizado no se hace para el responsable del fichero al que se pretende acceder (el Padrón Municipal), sino para el responsable de otro fichero distinto (el correspondiente al servicio externalizado); esto es, el encargado del tratamiento (empresa) pretende acceder a un fichero (padrón) del cual no es responsable el servicio municipal que le ha contratado.

Para que la empresa contratada pudiera acceder a los datos padronales sería preciso que éstos, previamente hubiesen sido incorporados al fichero cuya gestión se le ha encomendado. Es decir, el Servicio municipal para el que la empresa trabaja, deberá solicitar los datos del Padrón que necesite al responsable del mismo; una vez cedidos esos datos e incorporados a sus ficheros, podrán ser tratados, en su caso, por la empresa encargada del tratamiento cumpliendo ambas los términos del artículo 12 LOPD; en este caso estaríamos a un acceso permitido a los datos y no ante una cesión.

Hemos de tener en cuenta que la cesión o comunicación sin consentimiento de datos es la conducta que de una manera más frontal puede afectar al derecho fundamental, calificándose por la LOPD como infracción muy grave en aquellos casos en los que no exista amparo legal para la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de esta Agencia, el acceso directo de una persona jurídico-privada a los datos del padrón, fichero respecto del cual no puede tener la condición de encargado de tratamiento, no sería acorde con la normativa vigente en materia de protección de datos.

## II

Una vez descartado el acceso directo a los datos del Padrón por la empresa contratada, es necesario subrayar la otra posibilidad aludida en el apartado anterior, esto es, que el Servicio municipal para el que la empresa trabaja, solicite los datos del Padrón que necesite al responsable de ese fichero; una vez cedidos esos datos e incorporados a sus ficheros, podrán ser tratados, en su caso, por la empresa encargada del tratamiento cumpliendo ambas los términos del artículo 12 LOPD, pudiendo resumir los requisitos legales en la forma siguiente:

- El acceso a los datos es necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.
- Deberá formalizarse el contrato a que se refiere el artículo 12 de la LOPD, con el contenido exigido en el mismo.
- Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento.

Siempre que se cumplan con estos requisitos, el acceso a los datos del fichero se considera ajustado a la normativa en materia de protección de datos, sin que pueda dicho tratamiento ser calificado como cesión, sino que se trata de un acceso.

Además de las consideraciones realizadas en relación con el encargado del tratamiento, hemos de señalar también que deberá cumplirse el principio de calidad de datos, principio básico informador de la regulación del derecho y que se recoge en el artículo 4.1 de la LOPD cuando señala que:

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.”

El acceso a los datos por parte de la empresa encargada del tratamiento deberá ir referido sólo a aquellos datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad perseguida.

## CONCLUSIÓN

El acceso directo por parte de una persona jurídico privada a los datos del Padrón Municipal contraviene la normativa en materia de protección de datos, aunque dicha persona jurídica tenga la condición de encargada del tratamiento de otro fichero municipal.

## 11. CESIONES DE DATOS TRIBUTARIOS A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA EXCMA. DIPUTACIÓN FORAL DE XXXXX SOBRE CESIONES DE DATOS TRIBUTARIOS A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

CN08-016

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 25 de marzo de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de la Excma. Diputación Foral de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“...formulamos dos consultas relacionadas con el tratamiento de datos de carácter personal:

Primera consulta:

La Diputación Foral de XXXXX tiene suscritos convenios con diferentes administraciones públicas con el objeto de regular la mutua colaboración con el Departamento de Hacienda y Finanzas, a fin de facilitar el acceso a la información tributaria obtenida, y requerida por la administración en cuestión para el desempeño de las que tiene encomendadas.

Los datos requeridos en estas informaciones están protegidos por la normativa tributaria y, en cuanto se refieren a personas físicas, también por la normativa protectora de los datos de carácter personal.

En virtud de estos convenios se conceden autorizaciones a personas físicas de la propia administración cesionaria para acceder a datos de carácter tributario de ciudadanos/as y/o entidades de XXXXX en poder de esta Hacienda Foral.

Como saben, algunas administraciones tiene formalizados contratos con personas jurídico privadas para efectuar servicios tales como la recaudación de tributos en vía ejecutiva.

Considerando que la ejecución del servicio principal conlleva el acceso por parte de la adjudicataria a ficheros de datos de carácter personal ambas partes suelen firmar un contrato anexo que regula las condiciones de acceso a los datos, su finalidad y la adopción de medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad adoptado el adjudicatario la figura del encargado del tratamiento.

Interesa conocer si en el marco del artículo 92.1 b) de la NFGT 2/2005, de 8 de marzo, que permite la cesión de datos que tenga por objeto la colaboración con otras Administraciones Tributarias, procede conceder autorizaciones para acceder a datos de carácter tributario de ciudadanos/as de XXXXX en poder de esta Hacienda Foral, a personas físicas pertenecientes a una empresa adjudicataria (con consideración de “encargada de tratamiento”) de contratos formalizados con la administración cesionaria.

Segunda consulta

En el marco del mismo artículo de la NFGT arriba citado esta Diputación Foral ha suscrito convenios para el suministro de información tributaria con varios Ayuntamientos de XXXXX, que permite el acceso a las escrituras públicas aportadas junto con las declaraciones de transmisiones

patrimoniales y actos jurídicos documentados referidas a bienes inmuebles al objeto de que el Ayuntamiento cesionario pueda liquidar y recaudar el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Así, se pone a disposición del Ayuntamiento cesionario toda la información contenida en la escritura pública objeto de consulta.

El acceso de los funcionarios municipales autorizados viene acotado por la previa codificación de los documentos digitalizados en función del municipio en el que radica el inmueble al que se refieren. De este modo, los usuarios de un Ayuntamiento solo podrán acceder a escrituras referidas a inmuebles de su término municipal.

Además, se admite otra vía de acceso a estas escrituras, al margen del municipio al que se refieran y a cual sea el Ayuntamiento consultante a partir de determinados datos identificativos de la escritura. A saber, clave de notario, año y número de protocolo.

La duda que se plantea es si posibilitar el accesos a otro tipo de escrituras públicas: las presentadas como consecuencia de las declaraciones de sucesiones y donaciones, que también contemplan operaciones de transmisión de inmuebles, y en ese sentido, el acceso a las mismas resulta de interés de los Ayuntamientos y ha sido ya demandado por alguno de ellos.

El acceso a este tipo de información no puede acotarse a los usuarios con acceso a la base de datos en que se guarda, del modo en que se hace con las escrituras de transmisiones patrimoniales, ya que en ocasiones las escrituras se refieren a varios bienes inmuebles radicados en varios municipios y, además, el mismo archivo que contiene las escrituras digitalizadas incluye también otros documentos sucesorios personalísimos que forman parte del expediente, como son los testamentos.

Al parecer, el proceso de digitalización de estos documentos no permite incorporar ninguna codificación para asegurar su acotación por municipios, ni tampoco la posibilidad de separar determinados documentos o datos de las escrituras, ya que están incluidos en un solo archivo.

Por otro lado, el acceso a partir de los datos clave de notario, año y protocolo daría acceso al archivo completo (incluyendo otra documentación distinta de las escrituras)

El argumento que hemos venido manejando para rechazar las demandas de acceso a esta información radica en desproporción entre la información existente en las bases de datos y la información necesaria para permitir al cesionario alcanzar el objeto de permitir la liquidación de determinados impuestos municipales.”

**TERCERO:** 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

En relación a la primera cuestión planteada es conveniente, creemos, identificar a los tres intervinientes en las operaciones que se describen desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, así como calificar desde dicha perspectiva tales operaciones.

Comenzando por éstas últimas, de la descripción realizada en el escrito de remisión de la consulta, es posible distinguir dos diferentes operaciones: a) la que tiene lugar entre la Hacienda Foral y alguna de las “otras administraciones públicas” y b) la que tiene lugar entre ésta segunda y alguna de las “personas jurídico privadas para efectuar servicios tales como la recaudación de tributos en vía ejecutiva”.

La calificación que respecto a la primera, y desde la perspectiva de protección de datos, cabe realizar, como parece reconocer la propia Administración consultante con la cita del artículo 92.1 b) de la Norma Foral 2/2005 de 8 de marzo, General Tributaria, no es sino la de cesión o comunicación de datos de carácter personal.

Efectivamente, de acuerdo con dicho precepto:

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

Resulta interesante no perder de vista esta calificación, porque la forma a través de la cual se produce la cesión o comunicación de los datos (“se conceden autorizaciones a personas físicas de la propia administración cesionaria para acceder a datos de carácter tributario de ciudadanos/as...”), e incluso los propios términos “acceso” y “autorizado” puede llevar a interpretar que nos encontremos ante una operación distinta de tal cesión o comunicación de datos.

Se dice lo anterior para evitar equívocos que pueden derivar de algunas de las definiciones que contiene el nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos, Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que contempla el acceso autorizado como las “autorizaciones concedidas a un usuario para la utilización de los diversos recursos”.

De esta manera, en ningún caso las administraciones a las que se cede (o a las que se les permite el acceso), y menos aún los encargados del tratamiento de éstas últimas, pueden ser considerados como “usuarios” de los ficheros responsabilidad de la Diputación Foral.

Como primera conclusión que cabe alcanzar de lo dicho hasta el momento es que la operación a través de la cual las administraciones acceden a los datos en poder de la Hacienda Foral es una cesión o comunicación de datos, en las que ésta última es la cedente y las primeras las cesionarias.

Respecto a dicha operación, y aunque nada se cuestione al respecto, tampoco está de más recordar que realizada “para el desarrollo de las (funciones) que (la cesionaria) tiene encomendadas” se ajusta a lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal y encontrará amparo, no solo en la Norma Foral General Tributaria, que se lo ofrece a la propia Diputación, sino también, probablemente y en el ejemplo que pone la consultante, en la normativa reguladora de la vía ejecutiva a la que se refiere.



Resta por analizar la segunda de las operaciones descritas, la que se lleva a cabo entre la administración cesionaria y la “persona jurídico privada” de la que se sirve para “efectuar servicios tales como la recaudación de tributos en vía ejecutiva”.

Lo primero que interesa señalar es que esta segunda operación constituye, desde la perspectiva que nos ocupa, una operación completamente independiente de la anterior y en nada afecta a la propia Diputación, que, suponemos, nada puede decir en cuanto a la misma ya que entrará dentro del ámbito autoorganizativo de la cesionaria, que podrá utilizarlos para recaudar por sí misma o, como es el supuesto que se plantea, a través de un tercero.

Dicho lo anterior, la posición que dicha administración y la persona jurídico privada ocupan desde la perspectiva de protección de datos de carácter personal, es la de responsable de los datos que le son cedidos y la de encargado del tratamiento respectivamente.

Dicho cuanto antecede, nos encontramos con los elementos suficientes para intentar dar respuesta a la concreta pregunta que se realiza.

Si la primera operación es una cesión y la misma es acorde a la normativa de protección de datos, lo es, como se deduce de los términos del artículo 93.2 b) NFGT, porque la cesionaria es “otra administración tributaria” y la finalidad es la de cumplimiento de las obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

Siendo ello así, e independientemente de cómo esta “otra administración” se organice y en cuanto dicha forma de organizarse es ajena y no vincula a la Hacienda Foral, el “acceso” directo de una tercera persona, que no es administración, a los datos obrantes en los ficheros de la Diputación Foral, constituiría una comunicación o cesión de datos no amparada por dicha Norma Foral ni, por lo tanto, por la Ley Orgánica de Protección de Datos.

En dicho sentido y como cabe deducir del escrito de remisión de la consulta (“En virtud de estos convenios se conceden autorizaciones a personas físicas de la propia administración cesionaria para acceder a datos...”)

Parece entonces que lo procedente sería que, por parte de la “otra administración”, producido el “acceso” a los datos tributarios necesarios, los incorporara a sus propios ficheros, y una vez así incorporados, fueran tratados, en su caso, por la persona jurídico privada encargada del tratamiento cumpliendo ambas los términos del artículo 12 LOPD, para lo cual es bien posible el “acceso” a los mismos, sin que en este caso tal acceso tuviera ya la consideración de cesión de datos.

Es lo que cabe deducir del literal del artículo 12.1 de la LOPD en cuya virtud, el acceso de un tercero a los datos no se considerará cesión “... cuando sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento”, pero como se puede observar, el servicio que la persona jurídico-privada presta en el supuesto analizado no lo es al responsable del tratamiento al que se accede (la Diputación) sino al cesionario de los datos en que consiste el tratamiento (la otra administración), o dicho de otra manera, el encargado del tratamiento accede a un fichero del cual no es responsable la entidad a la cual presta sus servicios.

De esta manera, en cuanto la LOPD no contempla la posibilidad de ceder datos directamente al responsable del tratamiento del (legítimo) cesionario, habrá de concluirse que dicha operación no es posible.

Abona dicha conclusión el reciente desarrollo reglamentario de dicha Ley que pretendiendo, como contempla su Exposición de Motivos “... garantizar la necesaria seguridad jurídica...”, “... desarrollar... aquellos mandatos... que en estos años de vigencia de la Ley se ha demostrado que precisan de un mayor desarrollo normativo” y que pretende “...dotar de coherencia a la regulación...”, no prevé tampoco dicha posibilidad.



Lo cual, si bien se piensa, no está exento de lógica.

Siendo la cesión o comunicación de datos la conducta que de una manera más frontal puede afectar al derecho fundamental (máxime en un supuesto como el presente en el que no es necesario el consentimiento del titular) la normativa, a nuestro juicio, pretende revestir las condiciones de producción de dicha conducta de las mayores cautelas y garantías posibles (la STC 292/2000 es buena muestra de ello).

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de esta Agencia, el acceso directo de una persona jurídico-privada a los datos tributarios de los ciudadanos obrantes en un fichero de una administración (la foral) a la que ni presta directamente sus servicios como encargado de tratamiento ni con la que tiene entablada y formalizada relación jurídica alguna, no parece ajustarse a la vocación protectora señalada más arriba.

## II

En relación a la segunda de las cuestiones que se plantea, tanto la solución que viene adoptando la consultante, según ella misma expresa (“... rechazar las demandas de acceso...”) como el argumento utilizado para ello (“...desproporción entre la información existente en las bases de datos y la información necesaria para permitir al cesionario alcanzar el objeto de permitir la liquidación de determinados impuestos municipales”) son, a juicio de esta Agencia, plenamente acertados.

Efectivamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1 LOPD

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”

En el supuesto que se plantea, tal como se describe en el escrito de consulta, y al igual que en el planteado anteriormente, el acceso al que se hace referencia no deja de ser, desde la perspectiva que nos interesa, una cesión o comunicación de datos de carácter personal.

Así, de acuerdo con el artículo 4.1 antes descrito el tratamiento en el que consiste la cesión debe ajustarse a los requisitos señalados por tal precepto.

Tal como explica la administración consultante, no siendo posible acotar los datos objeto de cesión a aquellos que sean los estrictamente necesarios para el desarrollo de las funciones que tiene atribuidas las administraciones cesionarias y que legitiman la propia cesión, la misma, respecto de los datos que no sirven a las funciones de las cesionarias, no estaría amparada por la normativa de protección de datos de carácter personal al resultar inadecuados, impertinentes y excesivos.

## CONCLUSIONES

1.- El acceso a los datos de carácter personal que obran en los ficheros responsabilidad de la Diputación Foral de XXXXX por los encargados de tratamiento de las administraciones cesionarias no se ajusta a la LOPD.

2.- El acceso a los datos de carácter personal que obran en los ficheros responsabilidad de la Diputación Foral de XXXXX que no estén relacionados con las funciones legítimas de los cesionarios no se ajusta a la LOPD al resultar inadecuados, impertinentes y excesivos.

## 12. TRATAMIENTO DE DATOS DE PERSONAS FALLECIDAS

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL GOBIERNO VASCO SOBRE LA INCIDENCIA DEL NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LOPD EN RELACIÓN A LOS DATOS REFERIDOS A LAS PERSONAS FALLECIDAS.

CN08-017

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 11 de abril de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito del Gobierno Vasco por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“En fechas recientes esta Dirección ha tenido la oportunidad de conocer los criterios y argumentos vertidos en el informe elaborado por la Agencia Vasca de Protección de Datos en fecha 6 de agosto de 2007 (ref. CN07/009) dimanante de la consulta realizada por la Dirección de Salud Pública del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco en relación a la legitimidad que presenta las cesiones de datos desde Osakidetza a la precitada Dirección de Salud Pública y posteriormente a la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior.

En particular, las cuestiones que se planteaban en la consulta eran: a) la adecuación o no a la normativa sobre protección de datos respecto de la cesión desde Osakidetza a la Dirección de Salud Pública sobre personas atendidas en urgencias e ingresadas en hospitales de Osakidetza como consecuencia de accidentes, todo ello a efectos de estudios estadísticos con fines epidemiológicos; b) la posibilidad de ceder posteriormente a la Dirección de Tráfico datos del fallecimiento de las personas que han sido atendidas como consecuencia de un accidente de tráfico.

A la vista del citado informe podemos concluir que la Agencia Vasca, por un lado, considera que, como regla general, los datos personales no deben ser cedidos a terceros para la realización de estudios epidemiológicos, sino con el consentimiento de los titulares o de forma disociada; resultando que dicha cesión no se ajusta a lo previsto en el artículo 11.2 f) LOPD. Por otro lado y en lo que respecta a la segunda cuestión –relativa a la comunicación de datos de personas fallecidas en accidentes de tráfico a la Dirección de Tráfico- el citado ente de control considera que dicha cesión, a priori, no ofrece ningún problema desde la perspectiva de protección de datos en tanto que dicha normativa es inaplicable a las personas fallecidas –la LOPD delimita su ámbito a los derechos de las personas y la muerte es una de las causas de extinción de la personalidad-.

A este respecto, el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LOPD, -de inminente entrada en vigor- establece en el apartado 4 del artículo 2 que Este reglamento no será de aplicación a los datos referidos a personas fallecidas. No obstante, las personas vinculadas al fallecido, por razones familiares o análogas podrán dirigirse a los responsables de los ficheros o tratamientos que contengan datos de éste con la finalidad de notificar el óbito, aportando acreditación suficiente del mismo y solicitar, cuando hubiere lugar a ello, la cancelación de los datos.

Por tanto cabe desprender que, si bien es cierto que en general los datos referidos a personas fallecidas no entran en el ámbito de protección de la LOPD, se advierte un marco de actuación donde se hace efectiva la protección de los datos del fallecido, consistente en la facultad que tienen sus familiares o personas vinculadas con el finado de cancelar los datos cuando proceda.

En definitiva, nuestra Dirección ha considerado oportuno, a través de la presente consulta, conocer el parecer de la Agencia en relación a si las previsiones del nuevo Reglamento, inciden o deben matizar las conclusiones alcanzadas en el informe emitido el año pasado.”

**TERCERO:** 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

Dado el contenido de la consulta, el intento de ofrecer respuesta a la cuestión planteada exige, en primer lugar, realizar un repaso sobre lo dicho al respecto por esta Agencia en los dictámenes relativos a las Consultas 13/2006 y 1/2007 porque es la manera, creemos, de tener una perspectiva completa de lo dicho hasta el momento por esta Agencia y poder calibrar el alcance de lo expresado en el dictamen que se cita en el escrito de remisión de la consulta, y en especial del siguiente párrafo:

“De esta manera y siempre que el dato venga referido a una persona fallecida, y no contenga información “concerniente” a otra persona identificada o identificable y se circunscriba exclusivamente al dato del propio fallecimiento y a ningún otro, la posibilidad de cesión de dicho dato no ofrecería problema desde la perspectiva de protección de datos.”

De esta manera cabe recordar que en el primero de los dictámenes referidos ya se decía que:

“De acuerdo con la definición que de dato de carácter personal ofrece la LOPD (“cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”), en opinión de esta Agencia, y con las cautelas más arriba referidas, no sólo los datos de una persona fallecida pueden ser calificados como datos de carácter personal, sino que, lo que puede resultar de mayor interés por relación al marco concreto en el que se realiza la pregunta, el propio dato del fallecimiento de una persona es un dato de carácter personal, si bien que su titular no es la propia persona fallecida, sino un tercero o terceros, también por referencia al marco concreto que nos ocupa, el o los familiares, en cuanto respecto de ellos, el dato del fallecimiento de la persona, es una información que, no sólo le concierne, sino que determina el nacimiento de nuevos derechos y obligaciones (piénsese en cuestiones de tipo sucesorio, relativas a prestaciones de Seguridad Social o tributarias, por ejemplo) o que tienen una especial trascendencia en su ámbito personal (circunstancias sociales del fallecido, datos de salud, repercusión mediática, etc...).”

De la misma manera, un poco más adelante se decía:

“En todas ellas, independientemente de las particularidades que puedan corresponder al supuesto concreto sometido a examen, se constata que ha de partirse de una premisa: la de que a los datos de carácter personal de personas fallecidas o incluso al propio dato del fallecimiento de una persona le es de aplicación la normativa sobre protección de datos de carácter personal, si bien que los titulares de los derechos que de dicha aplicación puedan derivar, no pueden ser las propias personas fallecidas, sin que resulte preciso en este momento desarrollar dicha conclusión pues la consultante expone perfectamente los argumentos que la sujetan.”

En los términos expresados en dicho dictamen, y con las cautelas igualmente en él expresadas se concluía, en lo que ahora más puede interesar que:

“1.- Los datos de carácter personal referentes a personas fallecidas o el dato del fallecimiento de una persona pueden ser considerados datos de carácter personal a efectos de aplicación de la normativa sobre protección de datos.

2.- Los datos de carácter personal referentes a personas fallecidas están sujetos, respecto a la cesión de los mismos, al régimen general previsto en la LOPD.”

## II

En relación al segundo de los dictámenes, el relativo a la Consulta 1/2007, es precisamente continuación del anterior, porque, aunque las conclusiones de éste último, según puede deducir esta Agencia, coincidían con las obtenidas por el órgano consultante ya que, precisamente, el objeto del mismo era conocer si su actuación (consistente en no comunicar los datos del fichero de sanidad mortuoria a la entidad que se los solicitaba era correcta o no) dicha entidad, pedía a la Agencia una revisión de las conclusiones alcanzadas entendiendo que los datos solicitados, en cuanto relativos a los fallecidos, no eran objeto de protección por la LOPD siendo procedente por lo tanto su cesión, aportando para ello la argumentación que a su juicio sostenía tal conclusión.

En dicho dictamen se insistía en primer lugar en la dificultad de encontrar para la cuestión relativa a los datos de los fallecidos, una solución global y de general aceptación y aplicación, independientemente del supuesto concreto. Se hacía de la siguiente manera

“Interesa destacar ahora dicho criterio que se perfilaba al inicio del informe (Considerando I que precisamente concluye estableciendo “... sin que dichas respuestas tengan más pretensión que la dicha y en ningún caso realizar declaraciones al respecto con un carácter general”) y que se repetían posteriormente, (de “cautelas más arriba referidas” y “particularidades que puedan corresponder al supuesto concreto”, se hablaba en el II), porque en consonancia con el mismo debían (y deben) ser entendidas las conclusiones que allí se alcanzaban, especialmente la 1 y 2 que se citan ahora por la Federación.

En dicho sentido tampoco debe dejar de señalarse el diferente alcance que en la conclusión 1 debe dársele al término “pueden”, por relación a la utilización del “deben” que se realiza en el escrito de la Federación. Dichos términos no son desde luego intercambiables y pueden ser reflejo de la diferente forma de entender la cuestión por esta Agencia y por la Federación.

En definitiva pues, enmarcando las conclusiones en la manera que, al menos, pretendía esta Agencia, se intentaba ofrecer el mensaje de que, trasladando al supuesto concreto los diferentes dictámenes emitidos por los órganos de control de protección de datos, era bien posible que los datos de carácter personal relativos a los fallecidos, e incluso el propio dato del fallecimiento, podían (y debían para el caso concreto) quedar sometidos a la LOPD.”

Sentado lo anterior y en cuanto el consultante observaba cierta contradicción de las conclusiones del anterior dictamen y unas declaraciones realizadas al respecto por el Ilmo. Sr. Director de la Agencia Española de Protección de Datos, esta Agencia sostenía la inexistencia de tal contradicción en los siguientes términos:

“Es más, no encuentra esta Agencia motivo alguno que no le permita suscribir el literal de la intervención del Director de la AEPD tal como se transcribe, si bien, a nuestro juicio, dicha aceptación implica fijar la atención en los términos “exclusivamente” y “protección a las personas vivas” porque, también a nuestro juicio, lo que razonablemente cabe deducir de dicha intervención es que la LOPD no protege a los fallecidos, o dicho de otra forma, cuando nos encontremos ante datos de carácter personal de fallecidos y su tratamiento afecte exclusivamente a éstos, en cuanto

los mismos no son titulares del derecho fundamental a la protección de sus datos de carácter personal, su protección no encuentra amparo en la LOPD.

Cosa distinta ocurre, y es lo que se nos planteaba en la Consulta 13/2006, que los datos de carácter personal de un fallecido y su tratamiento (o incluso el dato del fallecimiento, introducíamos nosotros) puedan afectar a un tercero, no fallecido y por lo tanto, titular del derecho fundamental.

En dicho supuesto que, seguimos creyendo, es claramente lo que ocurría en la consulta elevada, no encontramos óbice para aplicar la LOPD, máxime cuando, como también se decía en el informe, del tratamiento de dicho dato se puede hacer depender el nacimiento o extinción de derechos de “las personas vivas”.

No existe por lo tanto, tal y como esta Agencia lo ve, contradicción entre las manifestaciones del Director de la AEPD y el contenido del informe.”

Tras lo cual, intentaba esta Agencia reforzar la posición por ella mantenida a través de la introducción de tres elementos que consideraba importantes:

Por una parte, la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que en Sentencias 231/1988 de 2 de diciembre y 190/1996, de 25 de noviembre, dejó dicho que

“... debe estimarse que, en principio, el derecho a la intimidad personal y familiar se extiende no sólo a aspectos de la vida propia y personal, sino también a determinados aspectos de la vida de otras personas con las que se guarde una especial y estrecha vinculación, como es la familiar, aspectos que, por la relación o vínculo existente con ellas inciden en la propia esfera de la personalidad del individuo que los derechos del artículo 18 de la CE protegen. Sin duda, será necesario, en cada caso, examinar de qué acontecimientos se trata y cuál es el vínculo que une a las personas en cuestión” (FD 4º STC 231/1988)

“No cabe dudar que ciertos eventos que puedan ocurrir a padres, cónyuges o hijos, tienen normalmente y dentro de las pautas culturales de nuestra sociedad, tal trascendencia para el individuo que su indebida publicidad o difusión incide directamente en la propia esfera de su personalidad”( FD 2º STC 190/1996)

Es consciente esta Agencia de que los supuestos allí analizados no son los mismos, pero también ha de serlo de que la propuesta metodológica es la misma (es necesario examinar cada caso concreto), de que la referencia en la 231/1988 lo es al artículo 18 CE en genérico, sin referencia concreta a ningún apartado del mismo, y de que, en definitiva, no se observa razón para que “materialmente” no pueda aplicarse dicha doctrina al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En segundo lugar, y enlazando con el final del anterior párrafo, que legislaciones sectoriales como la sanitaria o la fiscal, citadas en el informe, se ocupen del acceso a los datos de personas fallecidas, es muestra inequívoca de que el derecho fundamental a la protección de datos, no desaparece con la persona, sino que a determinados efectos y respecto de los supervivientes despliega toda su efectividad.

En tercer lugar existen en la actualidad importantes proyectos normativos, significativamente el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la LOPD, que contempla expresamente posibilidades de actuación de “personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho” respecto a los datos de carácter personal de dicho fallecido, lo que refuerza la conclusión obtenida en el anterior párrafo.

Tras lo cual, se concluía que no se apreciaban motivos para un nuevo posicionamiento de la Agencia ni para modificar las conclusiones que se contenían en el dictamen elaborado en relación a la Consulta 13/2006.

### III

Sólo teniendo en cuenta lo que antecede es posible, a nuestro juicio, aprehender el verdadero alcance de la conclusión obtenida en el dictamen que se cita en el escrito de consulta, de acuerdo con la cual:

“La cuestión planteada acerca de la cesión del dato del fallecimiento queda fuera del ámbito de competencias de esta Agencia Vasca de Protección de Datos en los términos del Fundamento IV del presente informe”

Debe tenerse por lo tanto a la vista, en lo que ahora interesa, tal Fundamento que establecía que:

“Si ello fuera así, habrá de entenderse que, por la naturaleza del propio dato, éste siempre vendrá referido a una persona fallecida, y por lo tanto, de acuerdo con una constante doctrina de la AEPD, no sería de aplicación la normativa sobre protección de datos, al delimitar la LOPD su ámbito a los derechos de las personas, siendo la muerte una de las causas de extinción de la personalidad.

De esta manera y siempre que el dato venga referido a una persona fallecida, y no contenga información “concerniente” a otra persona identificada o identificable y se circunscriba exclusivamente al dato del propio fallecimiento y a ningún otro, la posibilidad de cesión de dicho dato no ofrecería problema desde la perspectiva de protección de datos.”

Dicho Fundamento era consciente de lo que anteriormente se había dicho en los dos dictámenes citados, y por ello establecía las cautelas, que no son pocas, correspondientes a las negritas que ahora realizamos.

En definitiva, lo que se encuentra en el fondo del razonamiento (o eso al menos es lo que se pretendía) y en la posición mantenida por esta Agencia en relación con los datos referidos a personas fallecidas es la necesidad de separar convenientemente el ámbito objetivo y el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Dicha separación que, aparentemente, debiera resultar sencilla no siempre a juicio de esta Agencia se ha traducido correctamente dando lugar a situaciones equívocas.

Así, no cabe duda que dentro del ámbito subjetivo de la Ley no se encuentran las personas fallecidas en cuanto éstas no son titulares del derecho fundamental.

Tampoco cabe duda que el ámbito objetivo de la Ley es, como claramente expresa ahora el artículo 2.1 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos, “...los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”.

A partir de esta clara distinción de ámbitos se ha producido lo que, siempre a juicio de esta Agencia, puede describirse como una indebida mezcla de ambos, al concluirse en ocasiones que los datos de carácter personal (que en su momento) lo fueron de una persona ahora fallecida, por el hecho del fallecimiento y de manera automática, pierden tal carácter, como si el fallecimiento de la persona arrastrara, siempre y sin excepción, la innecesariedad de su protección por la normativa de protección de datos de carácter personal.

Siendo ello así en ocasiones (precisamente siempre que el dato venga referido a una persona fallecida, y no contenga información “concerniente” a otra persona identificada o identificable y se circunscriba exclusivamente al dato del propio fallecimiento) no ocurre lo mismo en otras.

A juicio de esta Agencia es bien posible que los datos de carácter personal (que fueron) de una persona fallecida, o incluso el propio dato de su fallecimiento, puedan serlo también de otra persona, máxime si tenemos en cuenta que incluso de dicho fallecimiento, también en ocasiones,



surgen nuevos derechos y obligaciones (piénsese en cuestiones de tipo sucesorio, relativas a prestaciones de Seguridad Social o tributarias, por ejemplo) o que tienen una especial trascendencia en su ámbito personal (circunstancias sociales del fallecido, datos de salud, trascendencia mediática, etc...).

Si ello es así, no es posible aparejar tal automaticidad (fallecimiento-pérdida de protección de los datos) y ello porque los mismos pueden seguir constituyendo "...una información concerniente a una persona", si bien que distinta del fallecido.

En definitiva, intentando dar respuesta a la concreta pregunta realizada, el Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre, a juicio de esta Agencia, no altera la posición que en los dictámenes citados ha expresado al respecto la misma.



### 13. CESIÓN DE DATOS DEL PADRÓN A COMUNIDAD DE REGANTES

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE CEDER DATOS DESDE ESE AYUNTAMIENTO A LA COMUNIDAD DE REGANTES DE XXXXX.

CN08-018

#### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Se ha recibido en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, escrito del Ayuntamiento de XXXXX por el que se solicita la emisión de informe sobre la cuestión señalada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** Al escrito de solicitud se acompaña un escrito de petición de datos que realiza la Comunidad de Regantes de XXXXX a dicho Ayuntamiento, en el que se establece lo siguiente:

- “Que por Ley 50/1998 de 30 de diciembre, artículo 100, apartado b fue declarado de interés general, utilidad pública y urgente ocupación el “proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de XXXXX y otros en la margen izquierda del río XXXXX”.
- Que dicho proyecto afecta a parcelas ubicadas en su término municipal.
- Que esta Comunidad de Regantes necesita expropiar una serie de parcelas ubicadas en esa localidad, relación que le adjuntamos. En el catastro de XXXXX, nos han facilitado los nombres de los titulares de parcelas afectadas por el paso del regadío, pero para proceder a la expropiación necesitamos conocer las direcciones de estas personas, por todo ello
- Solicito al Excmo. Ayuntamiento nos remita a la mayor brevedad las direcciones de las personas afectadas por este proyecto de regadío, para que podamos proceder a realizar las oportunas notificaciones. El uso de estas direcciones será exclusivo para el fin citado, no haciendo ningún otro uso de las mismas.”

**TERCERO.** El artículo 17 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

Como se desprende del planteamiento que se realiza en la consulta, el intento de dar respuesta a la cuestión que preocupa al solicitante exige una aproximación al régimen jurídico al que se encuentra sometido el padrón municipal, ya que los datos solicitados al Ayuntamiento de XXXXX obran en ese fichero.

El régimen jurídico del Padrón se contiene, básicamente, en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las Leyes 4/1996, de 10 de enero, de

modificación de la LBRL en esta materia y en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de Extranjería.

Interesa destacar, a los efectos del presente Dictamen, el artículo 16, a cuyo tenor

“1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

a) Nombre y apellidos.

b) Sexo.

c) Domicilio habitual.

d) Nacionalidad.

e) Lugar y fecha de nacimiento.

f) Número de documento nacional de identidad o tratándose de extranjeros: Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

3. Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia (Redacción dada por la LO 4/2003).

## II

El artículo 11.1 de la Ley 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal, establece lo siguiente:

“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.”

En el apartado 2 del mismo artículo se regulan las excepciones al principio del consentimiento, siendo la que ahora nos incumbe la recogida en el apartado a).

“El consentimiento exigiendo en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una Ley”.

El artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local constituye la “ley” a la que se refiere el artículo 11.2 a) de la LOPD que permitiría en su caso, excepcionar el consentimiento del interesado para la cesión de sus datos de carácter personal.

Por otro lado, la jurisprudencia ha declarado de manera reiterada que:

“Los datos del padrón son confidenciales pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de Bases de Régimen Local donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón y que están sometidos a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal con la única excepción contenida en el artículo 16.3 de dicha Ley de Bases”

De conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, la expresión “datos del Padrón municipal” se refiere a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón Municipal: la determinación de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, la atribución de la condición de vecino, de modo que permita la determinación de la población del municipio. La utilización de los datos del Padrón con una finalidad diferente se rige por lo dispuesto en la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal, requiriendo el consentimiento de los afectados para su tratamiento.

Existe una coincidencia prácticamente total entre los diferentes órganos de control de protección de datos, en considerar que dicho artículo 16.3, por una parte, únicamente posibilita la cesión de aquellos datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el padrón (determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio, en definitiva, datos identificativos y datos de domicilio, no cualquier otro) y, por otra, que únicamente será posible dicha cesión de esos concretos datos sin el consentimiento del titular, para el ejercicio de una competencia del cesionario en la que el domicilio o la residencia sea un dato relevante, siendo obligación de dicho cesionario justificar tanto su competencia como la relevancia del dato padronal en orden a la realización de la misma.

A los efectos de la cesión de datos del Padrón, resulta muy importante la Sentencia de 21 de abril de 2004 dictada por la Audiencia Nacional, en la cual al examinar la conformidad con la normativa de protección de datos de la utilización de datos padronales por parte del Alcalde de Sabadell para comunicar a los vecinos el hermanamiento de los municipios de Lorca y Sabadell, señala lo siguiente:

“En el caso que enjuiciamos se contempla el supuesto en el que el Alcalde de Sabadell envió, una carta a los vecinos empadronados en esa localidad nacidos en Lorca, informándoles que durante la Semana Santa había visitado Lorca a raíz de la invitación de su Alcalde, al que había invitado a visitar Sabadell coincidiendo con la celebración del 50 Aniversario de la Romería de la Virgen de Fuensanta.

A juicio de la Corporación recurrente, la comunicación con los vecinos de Sabadell nacidos en Lorca, para lo que usó el Padrón Municipal, constituye la realización de una determinada actividad pública de hermanamiento entre dos ciudades, invitándoles a participar en dicho proceso como elemento de política de integración y cohesión social.

Postura que comparte la Sala, puesto que es competencia municipal la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (25.2.k LBRL).

Al propio tiempo, el art. 69.1 de la misma norma impone a las Corporaciones locales la obligación de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, pudiendo el municipio promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25.1 LBRL), correspondiendo al Alcalde la representación del Ayuntamiento (art. 2.1 b) LBRL).

Así las cosas, no puede mantenerse que la utilización por el Alcalde de Sabadell de unos datos obtenidos del Padrón municipal para remitir las cartas a los vecinos nacidos en Lorca, haya vulnerado el art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 LOPD, porque dichos datos no se utilizaron para una finalidad incompatible con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos, sino precisamente para el ejercicio de unas competencias municipales, como son las de integración social, que alcanza especial relevancia en territorios con alto índice de población originaria de otras zonas del territorio nacional que un buen día se vieron obligados a dejar su tierra en busca de mejores condiciones de vida.

Pues bien, esa actividad pública municipal encaminada a cultivar los lazos de unión entre los pueblos, a que no se produzca una pérdida de su identidad, evitando su desarraigo a las siguientes generaciones, entra dentro de las funciones competenciales que el ordenamiento jurídico atribuye a los municipios, y en ningún caso puede considerarse que los hechos imputados son constitutivos de la infracción del art. 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999 LOPD."

Cabe por tanto, al amparo del artículo 16.3 de la Ley de Bases del Régimen Local, la cesión de datos del Padrón a otras Administraciones Públicas (no a entidades privadas), siempre que sea preciso para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que el dato del domicilio tenga carácter relevante.

### III

En la cuestión concreta sometida a consulta, en lo referente a la competencia concreta que está ejercitando el peticionario, es preciso estudiar con carácter previo la figura de las comunidades de regantes.

Los Letrados del Consejo de Estado, García-Trevijano y Alonso han señalado que "las Comunidades de Regantes son sujetos de derecho con personalidad jurídica propia, de base asociativa y no fundacional, de carácter no territorial y de naturaleza jurídico pública, pudiendo calificarse como verdaderas Administraciones Públicas con el alcance expuesto, tomando en consideración para ello el interés público que pretende alcanzarse a través de su creación".

La regulación de las comunidades de regantes se recoge en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, de la cual destacamos lo dispuesto en el artículo 81.1:

"1. Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo".

La Naturaleza Pública de las Comunidades de regantes queda clara tras la lectura del artículo 82.1 que señala:

“1. Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Estamos por tanto ante una petición de datos padronales realizada al Ayuntamiento de XXXXX por una corporación de derecho público. En este caso, la petición viene motivada por la obligación que, como beneficiaria de una expropiación forzosa, tiene la comunidad de regantes; esa condición de beneficiaria se recoge en la Ley de Aguas para las comunidades de regantes al incluir entre las facultades de las comunidades de usuarios, en el artículo 83.2 la siguiente:

“Las comunidades de usuarios serán beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan sus aprovechamientos y el cumplimiento de sus fines”.

Como beneficiaria de la expropiación es la Ley de Expropiación Forzosa la que marca cuáles son sus obligaciones, siendo a estos efectos pertinente citar el artículo 17.1

“Artículo 17.

1. A los efectos del artículo 15, el beneficiario de la expropiación estará obligado a formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación”.

Este artículo tiene su desarrollo en el Reglamento de Expropiación Forzosa, concretamente en el artículo 5.2.2 que establece lo siguiente:

“En el curso del expediente tendrán atribuidas los beneficiarios las siguientes facultades y obligaciones:

....

2. Formular la relación a que se refiere el artículo 17 de la Ley”.

En cuanto al contenido de la relación que está obligado a aportar el beneficiario, viene recogido en el artículo 16.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, siendo el domicilio uno de los elementos integrantes de la relación:

“2. En la relación se expresará el estado materia y jurídico de cada uno de los bienes o derechos, los nombres de los propietarios o de sus representantes, con indicación de su residencia y domicilio, y los de cuantos sean titulares de algún derecho o interés indemnizable, afectados a la expropiación”.

Vemos por tanto que, la petición la formula una Corporación de Derecho Público (comunidad de regantes), para el ejercicio de una competencia (formular la relación de bienes o derechos) en la que el domicilio es un dato claramente relevante.

#### IV

Aplicando los fundamentos jurídicos citados a la cesión de datos padronales solicitada al Ayuntamiento de XXXXX, podemos concluir que la utilización de los datos del domicilio solicitados por la Comunidad de Regantes de XXXXX será posible, siempre que dichos datos se utilicen en

cumplimiento de la obligación que viene impuesta a los beneficiarios por la normativa vigente en materia de Expropiación Forzosa.

## **CONCLUSIÓN**

La cesión de datos padronales del Ayuntamiento de XXXXX a la Comunidad de Regantes de XXXXX no contraviene la normativa en materia de protección de datos, en los términos recogidos en el presente informe.

## 14. DERECHO DE ACCESO A DATOS TRIBUTARIOS. ALCANCE

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA DIPUTACIÓN FORAL DE XXXXX SOBRE AL DERECHO DE ACCESO.

CN08-021

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 14 de mayo de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de la Excm. Diputación Foral de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“Con fecha 21 de abril último se ha presentado escrito ante el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de XXXXX en el que un contribuyente expone que, en ejercicio de su derecho a conocer si sus datos de carácter personal, en este caso fiscales, contenidos en las diferentes bases de datos gestionadas por el Departamento de Hacienda y Finanzas, han sido objeto de tratamiento, su finalidad y las comunicaciones realizadas, solicita se le remita, en la forma prevista por la Ley, información relativa a los siguientes aspectos y durante los años 2006 y 2007: a) número de accesos realizados a su información tributaria; b) identificación de las personas concretas que hayan accedido a dicha información tributaria; c) finalidad de los accesos realizados; d) comunicaciones realizadas o previstas.

Fundamenta sus peticiones en los artículos 15 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), 27, 28 y 29 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la citada Ley Orgánica y 35 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

Analizada la solicitud, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de XXXXX publicó en el Boletín Oficial de XXXXX de 18 de agosto de 2003 la Orden Foral 891/2003 por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del entonces Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas de la Diputación Foral de XXXXX.

En su anexo II denominado ficheros no destinados a la gestión del sistema tributario se regula el fichero denominado control de movimientos de la siguiente manera:

Control de movimientos.

- a) Finalidad y usos previstos: Control de los accesos efectuados a la información de los ficheros
- b) Personas o colectivos obligados a suministrar datos: Generación por el sistema. Personas a quienes se refieren los datos: Usuarios de las aplicaciones y contribuyentes o terceros de los cuales se obtiene información.
- c) Procedimiento de recogida de datos: generación automática en cada acceso a información e identificación.
- d) Estructura básica del fichero: código de usuario, servicio al que pertenece, datos identificativos del contribuyente accedido, fechas, Terminal, tipo de información accedida, nivel de acceso a cada transacción (consulta o modificación).



- e) Cesión de datos: no se prevén cesiones habituales de los datos contenidos en este fichero.
- f) Responsable del fichero: servicio de secretaría técnica.
- g) Unidad o servicio ante quien ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición: servicios técnicos. XXXXX.
- h) Nivel exigible respecto a las medidas de seguridad: nivel de medio.

La interpretación que sobre la petición consideramos desde este Departamento al amparo del artículo 15 de la LOPD, es que el solicitante no está ejerciendo su derecho de acceso a sus datos de carácter personal ya que no solicita información sobre datos con relevancia fiscal obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, ni del origen de sus datos, sino de los accesos concretos realizados a su información tributaria, el motivo de los mismos y las comunicaciones realizadas o previstas, siendo esta última la única información que constituiría derecho de acceso a sus datos.

Consideramos que, con la excepción mencionada, el solicitante desea conocer el contenido del fichero de carácter interno definido anteriormente que recoge datos que entendemos no pueden ser calificados como de carácter personal del contribuyente.

Abundando en este argumento, analizada la regulación del derecho de acceso y la definición realizada por el Real Decreto 1720/2007 sobre el tratamiento de datos (artículos 27.1 y 5.a t) entendemos que las peticiones concretas no están referidas a conocer si sus datos están siendo objeto de tratamiento, a la finalidad del tratamiento o el origen de dichos datos, cuestiones éstas reguladas en el artículo 92 de la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de XXXXX y la Orden Foral 891/2003 mencionada y que pudieran ser objeto de aclaración expresa al interesado respecto de sus datos concretos.

En definitiva, consideramos que la información sobre las comunicaciones realizadas o previstas de sus datos tienen amparo en la normativa de protección de datos. No así, la información concerniente de los accesos concretos realizados a sus datos y las personas que lo han realizado por un lado, y la solicitud de desarrollo de un proceso de investigación para determinar la finalidad de los accesos realizados por otro, información ésta que no figura en los ficheros que contienen datos de carácter personal del contribuyente.

Es innegable el derecho de los ciudadanos a conocer aspectos relacionados con sus datos obrantes en poder de la Administración pero entendemos que la solicitud de información sobre estos últimos aspectos se debe reconducir a la normativa general reguladora de los derechos de los ciudadanos ante la administración respetando el principio de proporcionalidad. Así, si el contribuyente tiene sospechas de que ha existido una cesión ilícita de datos, en antecedentes obrantes en este Departamento éste ha sido resuelto, a iniciativa de las personas afectadas, bien instruyendo expediente interno y dando cuenta del resultado al Ministerio Fiscal, bien contestando a requerimiento de los Tribunales o bien colaborando en las actuaciones de la Agencia Vasca de Protección de Datos.

En base a estos antecedentes y considerando la complejidad de este asunto, interesa recabar informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos respecto a los aspectos que se señalan a continuación y su inclusión o no en el derecho de acceso a datos de carácter personal:

- a) Número de accesos realizados a su información tributaria.
- b) Identificación de las personas concretas que hayan accedido a dicha información tributaria.
- c) Finalidad de los accesos realizados.

Por último, le participamos que hemos contestado al contribuyente dándole cuenta de los pasos que el Departamento pretende dar en relación a su solicitud que en resumen son: informarle sobre

las comunicaciones realizadas o previstas en relación a sus datos de carácter personal, solicitar el referido informe a la Agencia Vasca de Protección de Datos y conocido éste, dar respuesta a su solicitud en sentido positivo o negativo.”

**TERCERO:** 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

Antes de intentar dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas resulta conveniente tener a la vista el contenido del derecho de acceso, realizando en primer lugar un breve recordatorio del alcance que a tal derecho ha dado el Tribunal Constitucional

Constituye un buen resumen de dicho alcance lo dicho en la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de acuerdo con la cual

“... el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esas posesiones y usos.

Resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios

Por tanto, las facultades legalmente atribuidas a los sujetos concernidos y las consiguientes posibilidades de actuación de éstos son necesarias para el reconocimiento e identidad constitucionales del derecho fundamental a la protección de datos. Asimismo, esas facultades o posibilidades de actuación son absolutamente necesarias para que los intereses jurídicamente protegibles, que constituyen la razón de ser del aludido derecho fundamental, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De manera que, privada la persona de aquellas facultades de disposición y control sobre sus datos personales, lo estará también de su derecho fundamental a la protección de datos, puesto que, como concluyó en este punto la STC 11/1981, de 8 de abril (FJ 8), "se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a

limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

Vista dicha doctrina constitucional, y por lo que se refiere a la regulación de tal derecho, debe comenzarse por señalar que el artículo 15.1 de la LOPD, establece que

"El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos".

El Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, desarrolla dicha previsión, en lo que ahora más pueda interesar, en varios preceptos.

Así, el artículo 27, en sus apartados primero y segundo, de acuerdo con los cuales:

"1. El derecho de acceso es el derecho del afectado a obtener información sobre si sus propios datos de carácter personal están siendo objeto de tratamiento, la finalidad del tratamiento que, en su caso, se esté realizando, así como la información disponible sobre el origen de dichos datos y las comunicaciones realizadas o previstas de los mismos.

2. En virtud del derecho de acceso el afectado podrá obtener del responsable del tratamiento información relativa a datos concretos, a datos incluidos en un determinado fichero o a la totalidad de sus datos sometidos a tratamiento.

No obstante, cuando razones de especial complejidad lo justifiquen, el responsable del fichero podrá solicitar del afectado la especificación de los ficheros respecto de los cuales quiera ejercitar el derecho de acceso, a cuyo efecto deberá facilitarle una relación de todos ellos".

El artículo 29.3 de dicho Real Decreto, por su parte establece que

"La información que se proporcione, cualquiera que sea el soporte en que fuere facilitada, se dará en forma legible e inteligible, sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

Dicha información comprenderá todos los datos de base del afectado, los resultantes de cualquier elaboración o proceso informático, así como la información disponible sobre el origen de los datos, los cesionarios de los mismos y la especificación de los concretos usos y finalidades para los que se almacenaron los datos".

Como no podía ser de otra forma, en línea con la normativa estatal, el artículo 7 del Decreto 308/2005, de 18 de octubre por el que se desarrolla 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 establece que

"La información cualquiera que sea el soporte en que fuera facilitada, se dará de forma legible o inteligible sin utilizar claves o códigos que requieran el uso de dispositivos mecánicos específicos.

La información podrá comprender, de acuerdo con los términos de la petición, los datos de base del afectado y los resultantes de cualquier elaboración o proceso informático, así como el origen de los datos, los cesionarios de los mismos y la especificación de los concretos usos y finalidades para los que se almacenaron los datos".

Todo lo anterior no significa que el derecho de acceso quede exento de límites.

Precisamente el ámbito material al que se circunscribe la consulta, el tributario, es uno en los que más claramente tienen entrada dichos límites.

Así lo reconocen expresamente varias Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 110/1984 y 143/1994 entre otras) cuando establecen que "la distribución equitativa del sostenimiento del

gasto público y las actividades de control en materia tributaria (art. 31 CE)” constituyen “bienes y finalidades constitucionales legítimas capaces de restringir los derechos del art. 18.1 y 4 CE.”

Doctrina constitucional que encuentra expreso reflejo en la LOPD, cuyo artículo 23.2 establece que

“Los responsables de los ficheros de la Hacienda Pública podrán igualmente denegar el ejercicio de los derechos a los que se refiere el apartado anterior cuando el mismo obstaculice las actuaciones administrativas tendentes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y en todo caso cuando el afectado esté siendo objeto de actuaciones inspectoras”

## II

Visto en lo básico el régimen jurídico de aplicación al supuesto planteado es el momento de intentar abordar las concretas cuestiones que se plantean, no sin antes advertir que, por lo que se refiere al artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que se cita en el escrito como fundamento contenido en el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano o ciudadana, es necesario separar dos ámbitos diferenciados y con un régimen jurídico igualmente distinto.

El primero, que no coincide con el que es propio a las competencias de esta Agencia, relativo al derecho de acceso a archivos y registros, que enlaza directamente con el artículo 105 b) CE y artículo 35 de la Ley 30/1992 citado y el segundo, el derecho de acceso a los datos de carácter personal, regulado en el artículo 15 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que es sobre el que debe versar la respuesta que pueda ofrecer esta Agencia.

Dicha separación encuentra ahora expreso reflejo en el artículo 27.3 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos, de acuerdo con el cual:

“El derecho de acceso es independiente del que otorgan a los afectados las leyes especiales y en particular la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Visto cuanto antecede, intentando ofrecer respuesta razonada a las concretas preguntas realizadas y comenzando por la primera de ellas que hace referencia a si dar cuenta del número de accesos realizados a la información tributaria del solicitante forma parte del contenido de su derecho de acceso, debe hacerse referencia, como hace la propia consulta, al fichero “Control de movimientos” contemplado en el Anexo II de la Orden Foral 891/2003, de 6 de agosto, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Departamento para la Fiscalidad y las Finanzas (sin que la modificación operada por la Orden Foral 738/2007 tenga mayor trascendencia a los efectos que ahora interesan).

Es cierto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.2 de dicha Orden, la finalidad de tal fichero, con carácter general, es “la adecuada gestión por parte del Departamento de... los recursos materiales de que dispone el propio Departamento para el cumplimiento de sus funciones”, y en dicho sentido, no falta razón al consultante para calificar al mismo de “fichero con carácter interno”.

Pero no lo es menos que la finalidad concreta declarada es la de “Control de los accesos efectuados a la información de los ficheros” y lo que resulta más importante a los efectos que nos ocupan que, a diferencia por ejemplo del fichero “seguridad de acceso a la información en bases de datos del Departamento” que únicamente recoge datos de carácter personal de los usuarios de aplicaciones informáticas, el de control de movimientos recoge también datos de carácter personal de los “contribuyentes”.

De lo que cabe deducir que es bien posible que en tal fichero existan datos de carácter personal del solicitante, en cuyo caso, y en cuanto serán producto de un “tratamiento” de acuerdo con la definición que de tal ofrece el artículo 3 c) de la LOPD, dicho solicitante tendrá derecho en los términos del artículo 15 de dicha Ley a obtener información sobre los mismos en cuanto han sido sometidos a tratamiento, constituyendo dicha información contenido esencial de su derecho a acceder.

En dicho sentido el nº de accesos realizados a su información tributaria forma parte a juicio de esta Agencia, de la información que debe ser ofrecida al solicitante porque constituye en definitiva, “...información sobre si sus propios datos de carácter personal están siendo objeto de tratamiento...” tal como establece el artículo 27.1 del Real Decreto 1720/2007.

La misma conclusión es aplicable a la tercera de las preguntas sobre “la finalidad de los accesos realizados”. Al respecto no cabe sino retomar el literal del artículo 27.1 donde lo habíamos dejado en el anterior párrafo, de acuerdo con el cual, también se tiene derecho a obtener información sobre “...la finalidad del tratamiento que, en su caso se esté realizando...”.

A las mismas conclusiones obtenidas en los dos párrafos anteriores cabe llegar en aplicación del artículo 7.2 del Decreto 308/2005, de 18 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004 en el que se hace expresa mención a la información sobre datos resultantes de cualquier elaboración o proceso informático, así como la especificación de las finalidades para los que se almacenaron los datos.

Por otra parte obsérvese que ofrecer dichas informaciones no tiene porqué afectar a datos de carácter personal de ninguna otra persona, tal como cabe deducir de lo que a continuación se dirá.

### III

En relación a la segunda de las preguntas, esto es, si queda incluido en el derecho de acceso la identificación de las personas concretas que hayan accedido a dicha información tributaria, no ve esta Agencia Vasca de Protección de Datos razón alguna para apartarse de lo que puede denominarse como una doctrina ya asentada al respecto por la Agencia Española de Protección de Datos en su informe 167/2005 o en la Resolución 558/2007 de 15 de junio.

De acuerdo con el primero,

“De este modo, el derecho concedido al interesado por la Ley únicamente abarcaría el conocimiento de la información sometida a tratamiento, pero no qué personas dentro del ámbito de la organización del responsable del fichero han podido tener acceso a dicha información, tal y como ha indicado ya esta Agencia Española de Protección de Datos al resolver cuestiones similares a la planteada al respecto”.

Y de acuerdo con la segunda

“En cuanto a lo referente al acceso a la lista de control de acceso, la actuación de no otorgar tal listado en el derecho de acceso instado, es correcta por parte de la AEAT ya que no se debe confundir el acceso a los documentos y datos que obren en el expediente administrativo, cuyo régimen se rige por la LRJPAC con el acceso a datos personales, disponibilidad que corre por cuenta del propio interesado, entre cuya facultad no se haya el acceso a los datos de las personas que han tramitado el correspondiente expediente, al no encontrarse entre los datos que son objeto del tratamiento”.

De lo que concluye en el punto segundo del Resuelvo

“Desestimar la reclamación formulada por D. J.Z.M frente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, referente al derecho de acceso a la lista de personas que tuvieron acceso a sus datos personales en el espacio comprendido entre el 22/05 y el 16/10/2006”.

## CONCLUSIONES

1. El ejercicio del derecho de acceso previsto en el artículo 15 de la LOPD incluye el derecho a conocer el número de accesos que se han producido a los datos de carácter personal de su titular, así como la finalidad del tratamiento que se está realizando.
2. El ejercicio del derecho de acceso previsto en el artículo 15 de la LOPD no incluye el derecho a conocer la identidad de los concretos usuarios que han accedido a sus datos objeto de tratamiento.
3. El ejercicio del derecho de acceso previsto en el artículo 15 LOPD puede ser objeto de limitación en los términos contemplados en el artículo 23.2 de dicha LOPD.
4. El derecho de acceso previsto en el artículo 15 LOPD es independiente de los previstos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y de los que puedan estar previstos al respecto en la normativa propia de la Diputación Foral de XXXXX.



## 15. ENVÍO POR E-MAIL DE LA DOCUMENTACIÓN A TRATAR EN LOS PLENOS DEL AYUNTAMIENTO

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE XXXXX EN RELACIÓN CON LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN REALIZADA POR UN CONCEJAL.

CN08-026

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 1 de julio de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“El pasado día 17 de junio en el desarrollo de la sesión plenaria, en el punto de ruegos y preguntas, un concejal solicitó se le envíe en adelante junto con el orden del día del pleno, toda la documentación que se trate en los siguientes plenos a celebrar por esta entidad local, vía e-mail, a su lugar de trabajo, fuera del ayuntamiento y del municipio.

Dicho concejal está empadronado en este municipio, pero no reside aquí, nos dio una dirección para enviarle la documentación que integra los asuntos a tratar en el pleno, documentación a la que tuvo acceso, en el domicilio por él indicado, pero al recabar el envío en adelante por vía e-mail, me surge la duda de entender que esa vía no es la más idónea para preservar la posible documentación de carácter personal.

Asimismo, el mismo miembro de la corporación solicita se le dé cuenta de las dietas que por kilometraje y asistencia a reuniones que cobran los restantes miembros de la corporación.

En otro orden de cosas dicho concejal aún no ha firmado el compromiso de tratamiento de los ficheros de datos de carácter personal, de no revelar dichos datos, a los que tenga acceso como miembro de la corporación.

Por lo anterior solicito que mediante informe/dictamen se me indique las pautas a seguir, y o la respuesta a dar”.

**TERCERO:** 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



Son al menos tres, y de diferente índole, las cuestiones que se plantean y sobre las que se solicita de esta Agencia pautas a seguir.

No obstante dicha diversidad de cuestiones, y por lo tanto, del alcance de las respuestas que esta Agencia pueda proponer, cabe considerar que existe un nexo común que se encuentra en el fondo de todas ellas y que no puede ser otro que el de la relación existente entre dos derechos fundamentales previstos en la Constitución, el de participación política, artículo 23 y el derecho a la protección de datos de carácter personal, artículo 18.4.

Esta Agencia ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre dicha relación y conviene tener presente al inicio del presente dictamen un resumen de dichos pronunciamientos como marco general dentro del cual se puede intentar dar respuesta a dichas cuestiones.

Así, tiene dicho esta Agencia que la relación entre ambos derechos no puede ser entendida en términos de conflicto y resuelta por la vía de elección del derecho fundamental “prioritario” (por utilizar el término utilizado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 1 de junio de 2005) sino por otra, interpretativa y superadora de la anterior, que permita armonizar o equilibrar ambos derechos sin menoscabar, en lo fundamental, el ejercicio de los mismos por sus titulares.

Dicho intento bien puede iniciarse con la exposición de los que han de considerarse principales elementos que de la doctrina del Tribunal Supremo se pueden extraer en relación al contenido del derecho de información de los concejales.

Son muchas las Sentencias que se han ocupado de esta cuestión (SSTS de 27 de junio de 1988, 9 de mayo de 1998, 5 de noviembre de 1999, 11 de octubre de 2002, 19 de julio de 1989, 17 de noviembre de 2000, 5 de mayo de 1995, 21 de abril de 1997 o 14 de marzo de 2000, entre otras) pudiendo deducirse de las mismas una ya consolidada doctrina jurisprudencial.

Puede convenirse en que las bases sobre los que se asienta dicha doctrina en relación al derecho a la información de los concejales, son las siguientes:

1.- El derecho de información es un elemento esencial en el ejercicio de la función representativa que asume el concejal. Consecuentemente dicho derecho de información es contenido sustancial del derecho fundamental de participación política previsto en el artículo 23 CE y, específicamente, en su punto segundo, en cuanto la norma constitucional perdería toda su eficacia si el ejercicio del cargo resultara mediatizado o impedido arbitrariamente a través de la denegación de la información necesaria.

2.- Es un derecho de configuración legal. El artículo 77 LBRL y los artículos 14, 15 y 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, sin olvidar los Reglamentos Orgánicos de cada Ayuntamiento, contienen el régimen jurídico del ejercicio de dicho derecho.

3.- De acuerdo con dicho régimen jurídico (y muy especialmente de los artículos 77.1 LBRL y 14.1 del ROF) el derecho de información de los concejales aparece estrecha y directamente relacionado con “el desarrollo de su función”, y muy especialmente, en los términos del artículo 22.2 a) de la propia LBRL, con las funciones de “control y fiscalización de los órganos de gobierno”. Es dicha labor la que, “no solo ampara el derecho de información, sino que impone el deber de conocimiento de los datos que han de ser previos a la propuesta, discusión y decisión en la reunión del Pleno de la Corporación” (STS de 7 de diciembre de 1988), porque la “esencia de la petición de información está en el control natural de la acción de gobierno que deben realizar los concejales” (STS de 27 de junio de 1988).

Por lo tanto, los antecedentes, datos e informes a los que se tiene derecho a acceder son aquellos que contribuyan a un adecuado conocimiento en la gestión municipal de aquellos asuntos que, como concejales, forman parte de su función, mediante la fiscalización y control de la acción de

gobierno y en la medida en que sólo a través del conocimiento de dichos antecedentes datos y documentos se pueda hacer efectiva la pretensión de fiscalización que tienen atribuida, correspondiendo además "... a la Corporación probar que la finalidad perseguida por el concejal es otra distinta que la que vincula el derecho de información de los concejales a que su utilización tenga por finalidad el desarrollo de su función" (SSTS de 5 de diciembre de 1995, 28 de mayo de 1997 y 9 de mayo de 1998).

4.- El derecho de información de los concejales también está sometido a límites. Dichos límites se obtienen del régimen jurídico previsto en los artículos de la LBRL y ROF precedentemente citados.

Así uno de dichos límites es, precisamente, el envés de lo dicho más arriba. Esto es, si el reconocimiento del derecho de información lo es para el ejercicio de las funciones propias de concejal, "no se trata de recabar información para difundirla, o por mera curiosidad, o para chismorrear, o para cualquier otro fin espurio." (STSJ Gran Canaria de 24 de abril de 2003).

De la misma manera, "el ejercicio de este derecho reconocido a los miembros de las Corporaciones Locales habrá de ser motivado, así como la resolución denegatoria del mismo" (STSJ Andalucía, Sala de Granada, de 30 de julio de 1988), debiendo consistir en este sentido en "...la referida a limitados y específicos asuntos municipales" (STS de 17 de noviembre de 2000)

Por su parte, en relación a los derechos fundamentales contemplados en los artículos 18.1 y 4 CE, (derecho a la intimidad y derecho a la protección de datos de carácter personal, respectivamente) sin necesidad de realizar un amplio recorrido por la doctrina constitucional recaída, baste recordar, en relación al primero, que puede considerarse ya consolidada la que establece que:

"El derecho a la intimidad personal, consagrado en el art. 18.1 CE, se configura como un derecho fundamental estrictamente vinculado a la propia personalidad y que deriva, sin ningún género de dudas, de la dignidad de la persona que el art. 10.1 CE reconoce e implica «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana» (SSTC 170/1997, de 14 de octubre, F. 4; 231/1988, de 1 de diciembre, F. 3; 197/1991, de 17 de octubre, F. 3; 57/1994, de 28 de febrero, F. 5; 143/1994, de 9 de mayo, F. 6; 207/1996, de 16 de diciembre, F. 3; y 202/1999, de 8 de noviembre, F. 2, entre otras muchas). STC 156/1990, de 18 de octubre."

De la misma manera, respecto al apartado 4 de dicho precepto constitucional la STC 292/2000, de 30 de noviembre, establece expresamente que

"El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre esos datos. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidos de dicha información. Pero ese poder de disposición sobre los propios datos personales nada vale si el afectado desconoce qué datos son los que se poseen por terceros, quiénes los poseen, y con qué fin.

...

De este modo, el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona,

pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole, o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo.”

Si importante es el recordatorio de la anterior jurisprudencia, también lo es, a efectos del presente informe recordar los límites a los que, en ocasiones y con los requisitos establecidos, puedan quedar sujetos los derechos a los que venimos haciendo referencia.

Así, no está de más recordar que la propia Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos prevé la posibilidad de limitaciones a dicho derecho, interesando en este momento la prevista en el artículo 13.1 de la misma, a cuyo tenor

“Los Estados miembros podrán adoptar medidas legales para limitar el alcance de las obligaciones y los derechos previstos en el apartado 1 del artículo 6, en el artículo 10, en el apartado 1 del artículo 11, y en los artículos 12 y 21 cuando tal limitación constituya una medida necesaria para la salvaguarda de:

6.- Una función de control, de inspección o reglamentaria relacionada, aunque solo sea ocasionalmente con el ejercicio de la autoridad pública en los casos previstos en las letras c), d) y e).”

Volviendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también se ocupa ésta de la definición de dichos límites. Así, tiene éste reiteradamente establecido que

“Igualmente es doctrina de este Tribunal que «el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho» (SSTC 57/1994, F. 6, y 143/1994, F. 6, por todas).”

La propia STC 292/2000 antes citada, en el mismo sentido, establece que

“El derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (artículo 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de tales datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos (artículo 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites.”

Así definidos los contornos de ambos derechos fundamentales, y a la vista del artículo 11.2 a) de la LOPD, de acuerdo con el cual no será preciso el consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos de carácter personal cuando la cesión esté autorizada en una Ley, puede llegarse a la conclusión de que el artículo 77 de la Ley de 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), constituye la norma legal que autoriza la cesión de datos a los concejales de los Ayuntamientos, sin que por lo tanto, con carácter general, dicha comunicación de datos sea contraria al derecho fundamental previsto en el artículo 18.4, respecto a aquellas personas titulares de los datos que serán objeto de cesión.

Ahora bien, dicho planteamiento general debe ser aplicado a los supuestos concretos atendiendo para ello a las circunstancias concurrentes en cada uno. En dichas circunstancias e intentando dar respuesta a la interpretación superadora a la que se hacía referencia más arriba, la misma debe pasar por hacer posible el derecho de participación política de los concejales sin perjudicar, en lo

esencial, el derecho igualmente fundamental de protección de los datos de carácter personal de los ciudadanos.

Ello a nuestro juicio exige traer a primer plano el principio general de pertinencia de los datos en relación con las finalidades para los que son comunicados a los miembros de la corporación, principio enunciado en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la LOPD, a cuyo tenor:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento cuando sean adecuados pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

2. Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos.”

A sensu contrario, la comunicación de datos de carácter personal a los miembros de la corporación, cuando no sean ni adecuados, ni pertinentes o sean excesivos para las funciones que tienen atribuidas, no se ajustará a la normativa de protección de datos de carácter personal.

Esta es, por otra parte, la solución que cabe extraer de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se ha aproximado a esta cuestión.

Así, la STS de 9 de febrero de 1998, a cuyo tenor:

“Entrando, pues, en el tema de fondo, ninguno de los intervinientes en el proceso pone en duda ni las facultades de decisión, control y fiscalización de las que participan los concejales en su calidad de miembros del Ayuntamiento ni el derecho que para el cumplimiento de estos cometidos les reconocen tanto el art. 77 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, como el 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, para obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y que resulten precisos para el desarrollo de su función, todo ello enmarcado en el art. 23.1 de la Constitución. Por eso la cuestión a resolver tiene su punto de gravedad en la razón dada por la Alcaldía en los escritos a los que se remite al denegar la petición que ha constituido el objeto de este recurso: la aplicación de los principios contenidos en la Ley 12/1989, de 9 mayo, de la Función Estadística Pública, entre los que se encuentra el del secreto estadístico recogido en los art. 4.2 y 13 de dicho Cuerpo Legal, dirigido en este caso a preservar el derecho fundamental a la intimidad, por lo que se refiere a los datos personales recogidos en el Padrón.

Vemos, en definitiva, que la cuestión se centra en determinar los límites entre el derecho a participar en los asuntos públicos que para los concejales ampara el art. 23.1 de la Constitución y el derecho a la intimidad personal que a todos los ciudadanos otorga el art. 18.1 de la Constitución.

La legislación de Régimen Local no nos da una respuesta específica sobre el tema, pues no lo es su declaración de que el Padrón sea un documento público, ya que de esta naturaleza no se sigue que el acceso al mismo sea indiferenciado y mucho menos a los antecedentes para su formación.

Ante esta ausencia, vale que nos inspiremos en los criterios que sobre el particular se contienen en la invocada Ley de la Función Estadística Pública. Pues bien, aunque la misma parte del principio de garantizar el secreto estadístico, este secreto consiste en la prohibición de utilizar para finalidades distintas de las estadísticas los datos personales obtenidos directamente de los informantes por los servicios estadísticos (art. 14.3), estableciéndose que todo el personal estadístico tendrá obligación de preservar el secreto estadístico (art. 17) y ordenando el art. 4.4 que en virtud del principio de especialidad, es exigible a los servicios estadísticos que los datos recogidos para la elaboración de estadísticas se destinen a los fines que justificaron la obtención de los mismos.

No siendo, desde luego, equiparable la noción de personal estadístico con la representación ciudadana que en el ámbito municipal asumen los concejales, lo cierto es que bien por vía de su aprobación o bien por la de fiscalización y control de los actos del Alcalde, los concejales están legitimados para participar en la elaboración del Padrón municipal y, sobre todo, para asegurarse de que la relación de los residentes y transeúntes en el término municipal que lo constituyen responde a la realidad, por lo que en este sentido responde claramente a su función representativa la petición de examen del Padrón y de sus antecedentes dirigida por los recurrentes al Alcalde, al ser su fin específico controlar aquella deseable adaptación a la realidad, lo que, por otra parte, no les exime de que cumplido el fin, queden obligados a sujetarse al deber de secreto respecto a aquellos datos personales que puedan atentar al derecho a la intimidad de los concernidos.”

Aunque larga, la cita merece la pena porque es demostrativa de cuanto pretendemos exponer utilizando para ello elementos de decisión que ya han sido citados más arriba.

Así, partiendo del reconocimiento de las “facultades de decisión, control y fiscalización” que corresponden a los concejales, “la determinación de los límites entre el derecho de participación política y el de intimidad” se realiza a partir de las “finalidades” para las cuales serán utilizados los datos, y todo ello, finalmente, lleva a estimar el recurso allí planteado y reconocer el derecho de los concejales recurrentes a obtener la información solicitada.

Una adecuada valoración de cuales sean para cada supuesto concreto los datos pertinentes haría posible, a juicio de esta Agencia, en gran medida acercarse a un punto de equilibrio que permitiera a los concejales desplegar correctamente su derecho a la participación política respetando en lo esencial el derecho de las personas a la protección de sus datos de carácter personal.

En este sentido, incluso, debiera valorarse la posibilidad de alcanzarse el mismo resultado por parte de los concejales, sin necesidad de identificar nominativamente a persona alguna, procediendo a lo que el artículo 11.6 de la LOPD denomina como “procedimiento de disociación”, esto es, tratando los datos personales de tal manera que permita la obtención de datos disociados, entendiendo por tales, aquellos que no permiten la identificación de un afectado o interesado.

En cualquier caso, y como cláusula de cierre debe recordarse también que los concejales quedan sometidos al deber de secreto previsto en el artículo 10 LOPD y cualquier vulneración del mismo a ellos les será directamente imputable.

## II

Las conclusiones que se alcanzaban por esta Agencia tras el anterior desarrollo, se pueden resumir de la siguiente manera:

1. La comunicación de datos de carácter personal a los concejales para el ejercicio de la función de fiscalización y control y de todas aquellas que tienen atribuidas legalmente, encuentra cobertura en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en relación con el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local.
2. Deberán ser objeto de comunicación aquellos datos de carácter personal que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la concreta finalidad que los concejales tienen atribuida.
3. La valoración de cuales resulten ser esos datos, así como el cumplimiento de los requisitos de la solicitud corresponde en exclusiva a los correspondientes órganos del Ayuntamiento.
4. La comunicación de datos que, en su caso, se realice deberá encuadrarse dentro de los protocolos que en materia de seguridad tenga establecidos el propio Ayuntamiento



5. En cualquier caso, el cesionario o cesionarios de los datos de carácter personal que se comuniquen quedan sometidos al deber de secreto previsto en el artículo 10 de la LOPD.

### III

El anterior es, básicamente, el marco de fondo en el que debe intentarse dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas, comenzando por la relativa al “medio” a través del cual puede ofrecerse la información solicitada y que, en los términos más arriba vistos, decida la Corporación comunicar al concejal o concejala, decisión que, se insiste, corresponde en primera instancia al ente consultante y que de acuerdo con el escrito de remisión parece abarcar “toda la documentación que se trate en los siguientes plenos a celebrar...”.

En dicho sentido, y aunque nada se cuestione al respecto, no puede esta Agencia dejar pasar la ocasión para, con todo respeto a la competencia de la consultante y en un afán meramente colaborador, recomendar una reflexión sobre el ajuste de lo solicitado y lo que se decida comunicar a los criterios contenidos en los anteriores apartados.

Volviendo al asunto que nos ocupaba en este punto, el medio de transmisión, es innegable que las nuevas tecnologías abren nuevas expectativas y nuevas posibilidades que encuentran ya reflejo, no solo en diversos documentos sin valor normativo como la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 26 de septiembre de 2003, o el documento de trabajo sobre administración en línea elaborado por el Grupo de trabajo de protección de datos, de 8 de mayo de 2003, o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el fomento de la protección de datos mediante las tecnologías de protección del derecho a la intimidad, sino en medidas normativas concretas en diferentes ámbitos (Directiva 2002/58, CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002 relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos, incluso el artículo 30.2 del proyecto de Ley Municipal de Euskadi que contiene la siguiente previsión: “A los efectos de una plena articulación del conjunto de Euskadi, se promoverá la cooperación entre todas las Administraciones públicas vascas a fin de modernizar y mejorar la calidad de sus servicios, adoptando medidas en materia de administración electrónica y de servicios a la ciudadanía, que posibiliten el intercambio de información y en su caso la implantación coordinada y gradual de espacios y servicios comunes, con garantías de seguridad, normalización de la información y calidad de los servicios.”)

Pero de la misma manera, resulta innegable que en dicha normativa aparece una seria preocupación por el impacto que dichas nuevas tecnologías pueden tener, para el caso que preocupa a esta Agencia, en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, máxime teniendo en cuenta que si se decide proceder a la comunicación de los datos de carácter personal solicitados, la misma supondrá una gestión de tales datos ( una especie de “transporte” de los mismos) cuyo control por parte del responsable de los mismos, no es en absoluto fácil.

De esta manera, por lo que hace referencia a la Directiva 2002/58, ya su considerando sexto establece expresamente que “Los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público a través de internet introducen nuevas posibilidades para los usuarios, pero también nuevos riesgos para sus datos personales y su intimidad”, por lo que no es de extrañar que el artículo 4 de la misma se dedique a la “Seguridad”, o el 5 a la “Confidencialidad de las comunicaciones”

Igualmente, y de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, “El principal reto que tiene la implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la sociedad en general y en la Administración en particular es la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización”.

Las anteriores motivaciones obtienen cuerpo en diferentes preceptos de la norma. Cabe destacar así, en primer lugar, y dentro de los fines de la Ley, el artículo 3.3 que establece como uno de ellos, “Crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo las medidas necesarias para la preservación e la integridad de los derechos fundamentales y en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal por medio de la garantía de la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos”

De la misma manera, y dentro de los principios generales establecidos en el artículo 4, hasta cuatro veces al menos, e independientemente del respeto al derecho a la protección de datos (apartado a) y g), se hace mención a los aspectos que ahora pueden interesar: la letra c), sistemas seguros; d), mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas; f) principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas y h) principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos.

Ya en el concreto régimen jurídico de la administración electrónica, y siguiendo con el enfoque que pretendemos, el entero Capítulo II del Título II, se ocupa de la identificación y autenticación, señalando el artículo 13.1 que “Las Administraciones Públicas admitirán en sus relaciones por medios electrónicos sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003 y resulten adecuados para garantizar la identidad”.

En cuanto a la identificación de los ciudadanos y a la autenticación de su actuación el artículo 14 establece el “carácter universal” de la utilización de los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, el artículo 15 establece la posibilidad además la utilización de firma electrónica avanzada para identificarse y autenticar sus documentos y el 16 establece que las Administraciones Públicas podrán determinar teniendo en cuenta los datos e intereses afectados, y siempre de forma justificada los supuestos y condiciones de utilización por los ciudadanos de otros sistemas de firma electrónica, tales como claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos”.

En definitiva, con las cautelas que aconsejan la novedad legislativa y la necesidad de implantación en las diferentes Administraciones Públicas, no es arriesgado avanzar que la Ley prevé la posibilidad de utilización, en todo caso, de los sistemas de firma electrónica incorporados al DNle.

De la misma manera prevé, con carácter general, la adecuación de la utilización de los sistemas de firma electrónica avanzada admitidos por las Administraciones Públicas, para relacionarse electrónicamente con éstas debiendo ser públicos y accesibles por medios electrónicos, al igual que lo deberán ser las características de los certificados admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que pueden realizarse con dichos certificados.

En tercer lugar, se consideran igualmente adecuados otros sistemas de firma electrónica que en todo caso requerirán de la determinación justificada por las Administraciones Públicas de los supuestos y condiciones de su utilización por los ciudadanos.

Por último, se prevé que los funcionarios públicos designados al efecto puedan, mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados, realizar la identificación o autenticación de los ciudadanos que no dispongan de los instrumentos anteriormente mencionados.

Tampoco es ajeno a dichas preocupaciones el Decreto 232/2007 de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos cuya exposición de motivos establece que “La aplicación de medios electrónicos, informáticos y telemáticos a la actividad de la Administración exige una adecuada coordinación entre tecnología y garantías jurídicas, de modo que a la implantación las más modernas técnicas siga la salvaguarda de las garantías propias del procedimiento administrativo.” Estableciendo su



artículo 6 como garantías generales la necesidad de "...adoptar las medidas dirigidas a garantizar la autenticidad, integridad, disponibilidad, confidencialidad y conservación de la información y de los documentos en que se empleen medios electrónicos, informáticos o telemáticos", dedicando el Capítulo VII al Manual de Seguridad, etc....

Se quiere decir con todo lo anterior que, aún siendo consciente esta Agencia que la normativa citada tiene un alcance diferente al de la concreta pregunta que se realiza (en cuanto aquella se preocupa fundamentalmente de las garantías de los ciudadanos en los procedimientos administrativos) en opinión de esta Agencia las exigencias de seguridad, identificación y autenticación tanto del transmitente como del receptor de la información deben ser, cuando menos, similares a los ya exigidos por la normativa vigente. Cuando menos se dice, porque tampoco resulta irrazonable pensar que, por las competencias de las administraciones locales, en ocasiones sea preciso comunicar a los miembros de la Corporación datos especialmente protegidos (piénsese por ejemplo en cuestiones referentes a Asistencia Social).

Dichas exigencias por otra parte encuentran reflejo explícito en varios preceptos del Título VIII ("Medidas de Seguridad en el tratamiento de datos de carácter personal") el Real Decreto 11720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Así por ejemplo, y en lo que se refiere a la identificación y autenticación, los artículos 93 y 98 establecen medidas de nivel básico y medio respectivamente, dependiendo del tipo de datos a las que hayan de referirse.

En relación a la gestión de soportes y documentos, el Real Decreto contiene diversas prescripciones en atención al nivel de seguridad exigible.

Así el artículo 92.2 de dicho Real Decreto por lo que se refiere al nivel básico establece que "La salida de soportes y documentos que contengan datos de carácter personal, incluidos los comprendidos y/o anejos a un correo electrónico, fuera de los locales bajo el control del responsable del fichero o tratamiento deberá ser autorizada por el responsable del fichero o encontrarse debidamente autorizada en el documento de seguridad".

Y en el mismo sentido pero como medida de nivel medio, el artículo 97.2 establece que "Igualmente se dispondrá de un sistema de registro de salida de soportes que permita, directa o indirectamente, conocer el tipo de documento o soporte, la fecha y hora, el destinatario, el número de documento o soportes incluidos en el envío, el tipo de información que contienen, la forma de envío, el tipo de información que contienen, la forma de envío y la persona responsable de la entrega que deberá estar debidamente autorizada."

Por último, y por lo que se refiere a medidas de seguridad alta, el artículo 101.2 establece que "La distribución de los soportes que contengan datos de carácter personal se realizará cifrando dichos datos o bien utilizando otro mecanismo que garantice que dicha información no sea accesible o manipulada durante su transporte. Asimismo se cifrarán los datos que contengan los dispositivos portátiles cuando estos se encuentren fuera de las instalaciones que están bajo el control del responsable del fichero".

En definitiva por lo tanto, y puesto que en el escrito de remisión tampoco se ofrecen más detalles respecto a aspectos técnicos del correo electrónico del concejal en cuestión, sin descartar que la documentación que se decida ofrecer a los miembros de la corporación pueda ser comunicada a través del correo electrónico, ha de considerarse como obligación de tal Corporación cerciorarse con carácter previo a la remisión de la información de que el sistema de recepción de la misma es lo suficientemente seguro como para evitar cualquier tipo de riesgo respecto a la confidencialidad de la misma, de tal manera que quede razonablemente garantizado que nadie más que el legítimo destinatario va a poder, en principio, conocer y disponer de la misma. A juicio de esta Agencia, si

no es posible garantizar dichos mínimos, debiera optarse por otros medios de transmisión de la información.

#### IV

En relación con la segunda de las cuestiones, y suponiendo que se nos esté preguntado si es posible ofrecer o no dicha información, se puede colegir de cuanto se lleva dicho que la decisión primaria sobre dicha posibilidad corresponde a la propia Corporación teniendo en cuenta los criterios señalados más arriba y en atención a las circunstancias que concurran en tal petición (circunstancias que no se concretan en el escrito. Así no alcanzamos a saber si son cantidades globales, en cuyo caso no serían datos de carácter personal por no ir referidas a una persona concreta, o si se pregunta por la cantidad por kilómetro o por asistencia, pero no los kilómetros que han realizado o las reuniones a las que se ha acudido, etc...)

Es arriesgado por lo tanto, sin conocer exactamente los términos de la solicitud emitir una opinión al respecto.

Ha de insistirse por lo tanto en que la decisión corresponde en primer lugar a la propia Corporación que además podrá pedir al solicitante que motive adecuadamente su solicitud no siendo tampoco irrazonable pensar que sea posible llegar a un acuerdo entre ambos que permita, sin perjudicar el derecho fundamental a la protección de datos, realizar el control que corresponde y pretende dicho concejal.

En cualquier caso, es posible localizar también jurisprudencia que resuelve supuestos muy próximos al planteado como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 30 de enero de 2000 (ratificada posteriormente por el Tribunal Supremo) o la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 1 de junio de 2005 por ejemplo.

#### V

En relación a la tercera de las cuestiones poco cabe decir.

Desde luego ha de considerarse una buena práctica la firma de tal “compromiso” como medio de visualización por parte de los miembros de las Corporaciones Locales de la creciente importancia que el derecho fundamental a la protección de datos va ocupando en la sociedad actual y como forma de sensibilizar a dichos miembros en la necesidad de garantizar éste como un derecho fundamental más que es.

Pero más allá de tal visualización y/o sensibilización ninguna consecuencia jurídica arrastra la firma (o la no firma) de tal “compromiso”, ni respecto a los miembros que no lo firman ni respecto a la corporación cuando lo firman. Es decir, ni el hecho de que se firme tal compromiso liberaría en todo caso de responsabilidad a la corporación para el caso de que ésta realice tratamientos inadecuados, ni el no firmarlo, evidentemente, haría que la responsabilidad recaiga automáticamente sobre el miembro de la corporación.

En definitiva, la firma o no de dicho compromiso no altera el régimen de responsabilidades que, en su caso y desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, pudieran corresponder bien a los miembros individuales de la corporación bien a la propia corporación, debiendo estarse en cada supuesto a las circunstancias concretas que concurran en cada uno de ellos.

## CONCLUSIONES

1.- Es posible que la comunicación de documentación a los miembros de la corporación, cuando ésta incorpore datos de carácter personal, se realice a través de correo electrónico.

2.- Con carácter previo a la comunicación a través de dicho medio, la Corporación debe cerciorarse de que el destino de la documentación cumpla unos requisitos mínimos de seguridad en los términos exigidos por los artículos del Real Decreto 1720/2007 citados en el Considerando III del presente dictamen, que garanticen la confidencialidad de los datos de carácter personal que se transmitan.

3.- La decisión sobre la comunicación de documentación referida a gastos por kilometraje y por asistencia a reuniones debe ser adoptada por la Corporación de acuerdo con los criterios contenidos en el presente dictamen.

4.- La firma o no de un compromiso de confidencialidad, por sí misma, no modifica el régimen de responsabilidades que se deriva de la normativa de protección de datos de carácter personal.

## 16. CREACIÓN DE UN ÚNICO FICHERO EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL ILMO. SR. DIRECTOR DE XXXXX DEL DEPARTAMENTO DE XXXXX DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN FORAL DE XXXXX EN RELACIÓN A LA CREACIÓN DE FICHEROS.

CN08-027

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 8 de julio de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito del Ilmo. Sr. Director XXXXX del Departamento de XXXXX de la Excma. Diputación Foral de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“Adjunto remito la consulta que plantea el Responsable de Seguridad de la Diputación Foral de XXXXX para que nos des el parecer de la Agencia.”

Dicha consulta se plantea por el Responsable de Seguridad en los siguientes términos:

“Como responsable de Seguridad de la Diputación Foral de XXXXX planteo la siguiente cuestión relativa a la creación de un único fichero para toda la Diputación cuya finalidad será la de recoger los datos identificativos y de localización básicos de los administrados que tienen cualquier tipo de relación con esta Diputación.

A su vez, otro fin de este fichero será servir como elemento aglutinante (a través de de estos datos identificativos) de las informaciones gestionadas por otros sistemas de información forales y relativas al mismo interesado, al objeto de prestarle un servicio proactivo de mayor calidad.

Este fichero se caracteriza por no incluir datos relativos al trámite o expediente concreto. Dispondrá de una administración centralizada con diferentes perfiles de usuario y por tanto acceso restringido en función de permisos.

El contenido concreto de cada solicitud, expediente o acto administrativo apuntaría al registro correspondiente al afectado en el fichero, de modo que no se almacenan datos personales en el fichero físico, sino que referencia los datos identificativos ubicados en este fichero global de administrados para toda la Diputación.

Consulta 1: el procedimiento descrito ¿puede tener la consideración de disociación?

Estamos considerando la posibilidad de creación de este fichero de administración centralizada de identificaciones de administraciones y suprimir el resto de ficheros de titularidad de esta Diputación, que a día de hoy constan inscritos en el Registro de la Agencia Vasca de Protección de Datos, al desproveerles de datos personales en el proceso previamente descrito.

Consulta 2: ¿se podría crear este único fichero con una finalidad amplia pero explícita para toda la Diputación y suprimir el resto de ficheros declarados?

Finalmente y en el supuesto de que hubiera que mantener los actuales ficheros lógicos, centralizar la información facilita su disponibilidad para cualquier área de la Diputación e Institutos forales.

Consulta 3: Además de informar que los datos van a pasar a formar parte de uno de los ficheros y la finalidad del mismo ¿se podría añadir en los formularios una casilla para autorización del propietario a utilizar su información identificativa y de localización para cualquier otra gestión con la Diputación e Institutos forales donde estos sean competentes?”

**TERCERO:** 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

Aunque en el escrito de consulta realizado por el Responsable de seguridad de la Diputación Foral de XXXXX constan tres concretas cuestiones, con carácter previo parece conveniente realizar unas consideraciones de alcance más general que sirvan de marco en el que encuadrar e intentar ofrecer razonada respuesta a las tres cuestiones planteadas.

La primera debe hacer referencia inevitable al ámbito competencial en el cual parece quedar insertado el proyecto sobre el que se plantean las cuestiones.

Dicho ámbito competencial no es otro que el de la propia organización del Ente consultante, marco autoorganizativo sobre el que a la propia Diputación Foral corresponde exclusivamente decidir, debiendo esta Agencia ser extremadamente respetuosa con las decisiones que al respecto el consultante adopte.

Se dice lo anterior porque las observaciones que el presente dictamen pueda contener (incluidas posibles alternativas) deben ser entendidas como un mero intento por esta Agencia de colaborar en la necesaria búsqueda de equilibrio entre la eficacia administrativa, incluida una correcta atención al ciudadano, y el respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En dicha línea, la segunda de las consideraciones tiene que ver con las finalidades que la propia consulta anuda al proyecto que se plantea, dada la posición central que el principio de finalidad contenido en el artículo 4 LOPD ocupa en cualquier tratamiento de datos de carácter personal.

En dicho sentido, la finalidad declarada es “... la de recoger los datos identificativos y de localización básicos de los administrados que tienen cualquier tipo de relación con esta Diputación. A su vez, otro fin de este fichero será servir como elemento aglutinante (a través de estos datos identificativos) de las informaciones gestionadas por otros sistemas de información forales y relativas al mismo interesado, al objeto de prestarle un servicio proactivo de mayor calidad”.

Deduco esta Agencia que, en realidad (y puesto que la recogida de datos no puede ser en sí misma un fin sino un medio para la consecución de una determinada finalidad, salvo que lo que se pretenda sea crear una especie de “censo o registro de administrados”) serían dos las finalidades que persigue la creación de tal fichero: la de relacionarse con los administrados y la de servir de elemento de referencia para el resto de ficheros donde obren datos de las personas incluidas en tal fichero.

En relación con esta segunda finalidad más adelante se realizarán las oportunas observaciones.

En relación con la primera, si lo que se pretendiera es realmente crear dicha especie de censo o registro, la operación proyectada exigiría “extraer” los datos identificativos y de localización de los

ciudadanos y ciudadanas que se relacionan con el Ente de cada uno de los ficheros en los que se encuentren e incluirlos en este de nueva creación.

Si ello fuera así, obsérvese que, en realidad tal operación debiera ser definida desde la perspectiva de protección de datos como una cesión o comunicación.

Esto es, se trataría de una revelación de dichos datos realizada a persona distinta del interesado, concretamente al responsable del nuevo fichero.

De acuerdo con el artículo 11.1 de la LOPD “los datos de carácter personal objeto de 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.”

Por otra parte, de los términos en los que se plantea la consulta, no parece que concurra ninguna de las circunstancias a las que se refiere el apartado 2 de dicho artículo 11, por lo que la comunicación de los datos identificativos y de localización de los ciudadanos y ciudadanas desde los ficheros en los que se encuentran al de nueva creación exigiría contar con el consentimiento de sus titulares.

Teniendo en cuenta lo que antecede, y sin perder de vista lo dicho más arriba sobre el ámbito competencial de la Diputación y el respeto y cautela que esta Agencia ha de guardar respecto al mismo, a meros efectos de colaboración, debe necesariamente hacerse referencia a la Disposición Adicional Segunda 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, porque contiene una previsión específica a un fichero que, al menos en parte (la relativa a la comunicación entre la Administración y los ciudadanos), puede cumplir una finalidad de parecidas características al proyectado.

Así el punto primero de dicha Disposición establece:

“Las administraciones general y forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán solicitar al Euskal Estatistika-Erakundea/Instituto Vasco de Estadística, en los términos que se establecen en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y artículo 17.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que consten en los padrones municipales de habitantes correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población. Estos ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de las competencias respectivas de las administraciones públicas.”

A juicio de esta Agencia Vasca de Protección de Datos no existen razones para dejar de aplicar a dicha Disposición Segunda de la Ley 2/2004, la doctrina que la Agencia Española de Protección de Datos ha sentado sobre la Disposición Adicional Segunda de la LOPD; en consecuencia esta Agencia ha hecho suya tal doctrina que, convenientemente aplicada, viene a sostener lo siguiente:

De lo establecido en esta Disposición se desprende que la cesión solicitada será posible, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1.-Que la cesión sea solicitada por órganos integrados en las administraciones general o forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.-Que dicha cesión se limite a los datos de nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que habrán de constar en los padrones de habitantes.



3.-Que los datos se limitarán, desde el punto de vista territorial, al ámbito en que el solicitante ejerza su competencia.

4.-Que los datos deberán ser utilizados por el cesionario con la única finalidad de la creación de ficheros o registros de población, que permitirán la comunicación de los órganos de cada Administración Pública con los interesados residentes en sus respectivos territorios, respecto de las relaciones jurídico administrativas derivadas de sus competencias.

5.-Cuando sea procedente y se verifique la cesión de datos por el EUSTAT para la creación de tal registro de población, será preciso que la Administración Pública responsable del mismo proceda a la aprobación de la correspondiente norma de creación del fichero y a la notificación del mismo al Registro de Protección de Datos de la Agencia Vasca.

La descripción realizada por el órgano consultante respecto a la operación que se pretende tiene, creemos, razonable paralelismo en parte a los requisitos señalados más arriba por lo que considera esta Agencia conveniente formular un recordatorio de la existencia de dicha posibilidad así como una recomendación de reflexión sobre las posibilidades que tal mecanismo puede ofrecer en relación con la finalidad (o una de las finalidades) a la que se hace referencia en la consulta, en cuanto existe una previsión legal expresa para atender a tal tipo de finalidad de relación con la ciudadanía.

La tercera cuestión de carácter general viene referida a la conveniencia de tener a la vista alguna de las definiciones normativas de conceptos que, parece, pueden tener relevancia a la vista de lo proyectado, comenzando por la que la LOPD y el Real Decreto 1720/2007 ofrecen de dato de carácter personal.

De acuerdo con ambas normas se entiende por tal cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

Por persona identificable a su vez, ha de entenderse toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados.

De la misma manera, se entiende por fichero todo conjunto organizado de datos de carácter personal, que permita el acceso a los datos con arreglo a criterios determinados, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.

Por responsable de tratamiento ha de entenderse la persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada y órgano administrativo, que solo o conjuntamente con otros decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento aunque no lo realizase materialmente.

El procedimiento de disociación se define como todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable y por dato disociado aquél que no permite la identificación de un afectado o interesado.

Por último, también con el carácter general que inspira este primer punto, debe señalarse que, lógicamente, tampoco la consulta contiene una descripción detallada del proyecto sino lo que parece ser un mero avance de intenciones, un proyecto necesitado en su ejecución de más detallada concreción.

Por ello, las respuestas que pueda ofrecer esta Agencia debieran ser entendidas también como un avance, con el mismo carácter genérico que se deriva del no conocimiento de los aspectos concretos del proyecto.



## II

Teniendo en cuenta dicho marco, y por lo que se refiere a la primera de las cuestiones concretas, la propia consulta parece apuntar a una respuesta positiva partiendo de la premisa de que al “resto ficheros de titularidad de esta Diputación” se les va a desproveer de datos personales en el procedimiento previamente descrito.

Sin embargo, no alcanza a ver esta Agencia la corrección de dicha premisa.

Efectivamente, con toda la cautela que exige no conocer exactamente el procedimiento que se pretende seguir y la concreta relación entre el “único fichero” y el resto de ficheros, no parece posible que los ficheros queden efectivamente desprovistos de datos de carácter personal, tal como a continuación se intentará argumentar.

Así, junto a las definiciones de dato de carácter personal, proceso de disociación y dato disociado referidos más arriba, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales adoptado el 20 de junio de dicho año por el Grupo de Trabajo del artículo 29.

En dicho Dictamen se deja dicho que “De modo general, se puede considerar identificada a una persona física cuando, dentro de un grupo de personas, se la distingue de todos los demás miembros del grupo. Por consiguiente, la persona física es identificable cuando aunque no se la haya identificado todavía, sea posible hacerlo.”

Sigue dicho Dictamen expresando que “La identificación se logra normalmente a través de datos concretos que podemos llamar identificadores y que tienen una relación privilegiada y muy cercana con una determinada persona.”

De esta manera, “una persona puede ser identificada directamente por su nombre y apellidos o indirectamente por un número de teléfono, la matrícula de un coche, un número de seguridad social, un número de pasaporte o por una combinación de criterios significativos.

Por lo que se refiere a la expresión personas directamente identificadas o identificables, el nombre y apellidos de una persona es efectivamente el identificador más común y, en la práctica el concepto de persona identificada implica muy a menudo una referencia a sus apellidos.

Si no entendemos mal la propuesta de la consultante, la operación que se proyecta supondría, a lo más, la eliminación de los datos de carácter personal que hicieran “directamente” identificables a las personas.

Pero ello en absoluto equivale a concluir “... que no se almacenan datos personales en el fichero físico”, esto es, no significa que tras dicha operación no se pueda ya identificar a las personas de manera “indirecta”. Bien al contrario, a juicio de esta Agencia, debe concluirse que siguen existiendo datos de carácter personal si bien que referidos a personas identificables, concepto que, no se olvide, se incluye en la definición de dato de carácter personal.

Así resulta del Dictamen tantas veces citado que al respecto considera que

“Al llegar a este punto, conviene señalar que, si bien la identificación a través del nombre y apellidos es en la práctica lo más habitual, esa información puede no ser necesaria en todos los casos para identificar a una persona. Así puede suceder cuando se utilizan otros identificadores para singularizar a alguien. Efectivamente, los ficheros informatizados de datos personales suelen asignar un identificador único a las personas registradas para evitar toda confusión entre dos personas incluidas en el fichero“...cuando hablamos de indirectamente identificadas o identificables, nos estamos refiriendo en general al fenómeno de las combinaciones únicas, sean éstas pequeñas o grandes. En los casos en que, a primera vista, los identificadores disponibles no permiten singularizar a una persona determinada, ésta aún puede ser identificable, porque esa información combinada con otros datos (tanto si el responsable de su tratamiento tiene

conocimiento de ellos como si no) permitirá distinguir a esa persona de otras.)

Y a dicha identificación indirecta apunta la descripción del proyecto tal como se plantea en la consulta, de acuerdo con la cual

“El contenido concreto de cada solicitud, expediente o acto administrativos apuntaría al registro correspondiente al afectado en el fichero, de modo que no se almacenan datos personales en el fichero físico, sino que referencian los datos identificativos ubicados en este fichero global de administrados para toda la Diputación”

Las expresiones subrayadas por esta Agencia indican que hay alguna manera de relacionar los datos identificativos de cada ciudadano incluido en el fichero único con los datos que de cada uno de ellos obren en el resto de ficheros, una especie de “código cifrado”.

Si ello fuera así y, aunque la clave para descifrarlo, es decir para establecer la correspondencia entre el código y los identificadores habituales de la persona, se guardaran por separado, considera el Dictamen que “... se puede concluir que esos datos cifrados constituyen información relativa a personas físicas identificables para todas las partes interesadas en su posible identificación, y deben estar sujetos a las normas de protección de datos”.

Consecuentemente, si en cada uno de los ficheros existe un código, un número, una referencia, etc.... que pueda relacionar la información que en ellos consta con los datos identificativos que obran en el fichero global, habrá de concluirse que no se ha producido realmente un procedimiento de disociación, de acuerdo con la definición contenidas más arriba, en cuanto dicho código, número, referencia permitiría razonablemente y sin esfuerzos desproporcionados la identificación del titular de dicha información.

Por último, tampoco puede perderse de vista el ámbito concreto en el que nos encontramos y la finalidad que se persigue en cuanto parece lógico que “el contenido concreto de cada solicitud, expediente o acto administrativo”, utilizando las expresiones de la consulta, deben de alguna manera quedar relacionados con el concreto ciudadano al que se refiere.

En dicho sentido, debe volverse a tener en cuenta lo dicho por el Dictamen que venimos citando y de acuerdo con el cual no olvidar que:

“Un factor importante para evaluar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados para identificar a las personas será la finalidad perseguida por el responsable del tratamiento al llevarlo a cabo. Las autoridades nacionales de protección de datos se han enfrentado a casos en los que el responsable del tratamiento sostenía que sólo se habían tratado informaciones dispersas, sin referencias a nombres u otros identificadores directos, y abogaba porque los datos no se considerasen como personales y no estuvieran sujetos a las normas de protección de los datos. Y, sin embargo, el tratamiento de esa información sólo cobraba sentido si permitía la identificación de los individuos concretos y su tratamiento de una manera determinada. En estos casos, en los que la finalidad del tratamiento implica la identificación de personas, puede asumirse que el responsable del tratamiento o cualquier otra persona implicada tiene o puede tener medios que puedan ser razonablemente utilizados par identificar al interesado. De hecho sostener que las personas físicas no son identificables cuando la finalidad del tratamiento es precisamente identificarlos, sería una contradicción flagrante”

De cuanto se lleva dicho e intentando ofrecer concreta respuesta a la primera pregunta planteada cabe razonablemente concluir que el procedimiento descrito no puede tener la consideración de disociación en los términos contenidos en la LOPD y el RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la anterior.

### III

En relación a la segunda de las cuestiones debe tenerse muy presente lo dicho más arriba respecto a la exclusiva competencia de organización que corresponde al Ente consultante y el absoluto respeto que esta Agencia debe observar hacia la misma.

En cualquier caso, la respuesta a esta cuestión está directamente vinculada a la obtenida en el apartado anterior.

De esta manera, e independientemente de que se pueda crear ese “único fichero”, lo cual desde luego no estaría exento de dificultades (piénsese por ejemplo en las relativas a la indicación de las finalidades que la norma de creación debe contener, finalidades que de acuerdo con la LOPD deben ser determinadas y explícitas) de acuerdo con la lectura que se ha realizado en el anterior apartado, y en cuanto no considera esta Agencia que el proyecto descrito reúna las características necesarias para considerar que se haya producido una disociación los ficheros a los que se hace referencia seguirían conteniendo datos de carácter personal sometidos en su totalidad a la normativa sobre protección de datos de carácter personal por lo que no sería posible su supresión.

### IV

La última de las cuestiones planteadas, en su aparente sencillez, hace referencia de lleno a dos principios que forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal: el de información y el de consentimiento, estrechamente relacionados entre sí y con un tercero, el de finalidad

Efectivamente, si de acuerdo con el Tribunal Constitucional el derecho fundamental a la protección de datos “consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporciona a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede éste tercero recabar y también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular” habrá de convenirse en que son elementos característicos del derecho fundamental a la protección de datos los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de los mismos y a saber de los mismos.

El artículo 3.h) de la Ley Orgánica 15/1999 define el consentimiento como “toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”, de lo cual se desprende la necesaria concurrencia para que el consentimiento pueda ser considerado conforme a derecho de los cuatro requisitos enumerados en dicho precepto.

Un adecuado análisis del concepto exige poner de manifiesto cuál es a juicio de esta Agencia la interpretación que ha de darse a estas cuatro notas características del consentimiento, siguiendo a tal efecto los criterios sentados en las diversas recomendaciones emitidas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación con la materia que nos ocupa. A la luz de dichas recomendaciones, el consentimiento habrá de ser:

- a) Libre, lo que supone que el mismo deberá haber sido obtenido sin la intervención de vicio alguno del consentimiento en los términos regulados por el Código Civil.
- b) Específico, es decir referido a una determinada operación de tratamiento y para una finalidad determinada, explícita y legítima del responsable del tratamiento, tal y como impone el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999.

c) Inequívoco, lo que implica que no resulta admisible deducir el consentimiento de los meros actos realizados por el afectado (consentimiento presunto), siendo preciso que exista expresamente una acción u omisión que implique la existencia del consentimiento.

d) Informado, es decir que el afectado conozca con anterioridad al tratamiento la existencia del mismo y las finalidades para las que el mismo se produce. Precisamente por ello el artículo 5.1 de la Ley Orgánica impone el deber de informar a los interesados de una serie de extremos que en el mismo se contienen.

De las anteriores características del consentimiento interesa destacar en primer lugar el de informado, (y aquí la conexión entre ambos principios de consentimiento e información) porque sin él difícilmente podrían concurrir otros como el de inequívoco o específico. De ello es consciente además el consultante que antes de realizar la concreta pregunta se refiere expresamente a la información.

La LOPD concreta el elemento informativo para la prestación del consentimiento en la regla general del artículo 5.1. Y precisamente en la letra a) de dicho artículo aparece la relación entre los dos principios antes señalados y el de finalidad, puesto que conforme a dicho precepto “Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco: a) de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.”

Así pues, y de la combinación de los tres principios señalados resulta que para entender válidamente prestado el consentimiento es imprescindible con carácter previo informar de, entres otros extremos, la finalidad “determinada y explícita” del tratamiento al que van a ser sometidos los datos de carácter personal.

Y es aquí donde mayores problemas pueden observarse dado que de acuerdo con el planteamiento de la cuestión, se pretende la autorización o consentimiento para “utilizar su información identificativa y de localización para cualquier otra gestión con la Diputación o Instituciones Forales donde éstos sean competentes.”

Es la expresión subrayada la que no parece ajustarse a los requisitos que se deducen de los tres nucleares principios de la protección de datos de carácter personal que se han intentado exponer.

A lo anterior debe unirse el recordatorio de lo dicho en el Fundamento II del presente dictamen, en cuanto no en todos los supuestos en los que se proceda a “pasar” la información de unos ficheros a otro, será suficiente la información sino que será exigible, además, el consentimiento de los titulares.

## CONCLUSIONES

1.- El procedimiento descrito en la consulta no puede tener la consideración de disociación en los términos contenidos en la LOPD y el RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la anterior.

2.- No habiéndose producido una disociación los ficheros seguirán conteniendo datos de carácter personal por lo quedan sometidos plenamente a la normativa sobre protección de datos, incluida la obligación de crear, publicar y registrar tales ficheros.

3.- Para que el consentimiento se entendiera correctamente ofrecido debieran cumplirse los requisitos establecidos en el punto IV del presente Dictamen.

## 17. CESIÓN DE DATOS PADRONALES A LA PROMOTORA ENCARGADA DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DE UN ÁREA DEL MUNICIPIO

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR XXXXX DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXXXX EN RELACIÓN A UNA SOLICITUD DE DATOS DEL PADRÓN MUNICIPAL.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 24 de julio de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito del escrito de XXXXX del Excmo. Ayuntamiento de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“La promotora que lleva el desarrollo urbanístico de un área de este municipio, ha solicitado la relación de personas empadronadas en determinados inmuebles de la Unidad.

La solicitud obedece a que conforme a la normativa urbanística debe de presentarse un programa de realojo de los ocupantes legales en una primera instancia y con posterioridad los convenios y acuerdos llegados con ellos, y toda vez que se define como ocupante legal a las personas que de hecho habiten en los inmuebles que sean incompatibles con la ordenación urbanística que se desarrolla y que estén formalmente empadronados en la misma.

El problema surge porque conforme a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no se podría efectuar cesión de datos del Padrón Municipal de Habitantes a particulares.

Ante esta tesitura creemos de gran interés el posicionamiento de la Agencia, remitiendo el informe emitido por la Secretaria General de este Ayuntamiento en el cual se recoge más desarrollado el tema planteado.”

A dicho escrito se adjunta el citado informe de la Secretaria General.

**TERCERO:** 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

Como se desprende del planteamiento que se realiza en la consulta, el intento de dar respuesta a la cuestión que preocupa al solicitante exige una aproximación al régimen jurídico al que se encuentra sometido el padrón municipal, ya que los datos solicitados al Ayuntamiento de XXXXX obran en ese fichero.

El régimen jurídico del Padrón se contiene, básicamente, en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las Leyes 4/1996, de 10 de enero, de modificación de la LBRL en esta materia y en la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de Extranjería.

Interesa destacar, a los efectos del presente Dictamen, el artículo 16, a cuyo tenor

“1. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

a) Nombre y apellidos.

b) Sexo.

c) Domicilio habitual.

d) Nacionalidad.

e) Lugar y fecha de nacimiento.

f) Número de documento nacional de identidad o tratándose de extranjeros: Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

3. Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo de la



Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia (Redacción dada por la LO 4/2003).

Debe de la misma manera hacerse referencia a la doctrina jurisprudencial recaída sobre la cuestión, de la cual es buena muestra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 6 de abril de 2006, de acuerdo con la cual:

“Pues bien, el examen de la controversia planteada exige analizar la naturaleza jurídica del Padrón Municipal y a tal fin poner de manifiesto lo siguiente: el régimen jurídico del Padrón Municipal viene recogido en los artículos 15 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, normativa reguladora del fichero «Padrón Municipal», en cuyo cumplimiento los Municipios deben organizar y mantener el fichero previsto legalmente.

El mismo se concibe como un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en él. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos (artículo 16.1 de la Ley 7/85, modificada por la Ley 4/96).

Por otra parte, los datos que se inscriben en el Padrón municipal se concretan en el artículo 16.2 de dicha Ley (entre ellos nombre y apellidos, sexo, domicilio, lugar y fecha de nacimiento, DNI, título académico).

El apartado 3 artículo 16 de la misma Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, se permite la cesión de los datos del Padrón Municipal a otras Administraciones Públicas que lo soliciten, sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. Así como para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989 de 9 de mayo, y en las Leyes de Estadística de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Por su parte, la Disposición adicional segunda, apartado segundo de la Ley Orgánica 15/1999, indica: «Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada administración pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas».

Según resulta de este precepto de la Ley de Protección de Datos por tanto se conciben los ficheros o registros de población, entre los que cabe incluir al Padrón Municipal, como elementos de comunicación entre los distintos órganos de las Administraciones Públicas y de los ciudadanos, y su uso vendrá determinado en el cumplimiento de las competencias que por el ordenamiento jurídico le vienen atribuidas.

Conforme a dicha regulación legal, esta misma Sala y Sección en las sentencias de 2 de febrero de 2001) y de 9-11-2001 ha establecido que no puede acogerse la tesis de que los datos del Padrón Municipal tengan carácter de datos accesibles al público, ya que fuera de los supuestos previstos en el referido artículo 16.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, los datos del Padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la LO 5/1992, de 29 de octubre (actual LOPD) y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Procedimiento Administrativo Común». Precepto que reproduce el artículo 52 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en la redacción dada por el RD 2612/1996, de 20 de diciembre.

Establece concretamente la sentencia de 2 de febrero de 2001 (en su fundamento jurídico quinto que: Los datos del Padrón son confidenciales, pues contienen datos propios del ámbito de privacidad de los empadronados, como se infiere de la simple lectura del artículo 16.2 de la Ley de



Bases de Régimen Local, donde se exponen los datos que obligatoriamente constan en el Padrón; y que están sometidos a la Ley 5/1992, con la única excepción contenida en el artículo 16.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, antes transcrito. En consecuencia, y conforme se infiere del artículo 11.1 de la LO 5/1992, los datos contenidos en el Padrón «solo podrán ser cedidos para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del afectado». Siendo necesario precisar que conforme a la Ley 5/1992, toda la obtención de datos resultante de la consulta de un fichero debe considerarse cesión. Las excepciones al principio general del 11.1 vienen establecidas taxativamente en el 11.2.”

## II

De conformidad con lo establecido en el citado artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, la expresión “datos del Padrón municipal” se refiere a los datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el Padrón Municipal: la determinación de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, la atribución de la condición de vecino, de modo que permita la determinación de la población del municipio. La utilización de los datos del Padrón con una finalidad diferente se rige por lo dispuesto en la normativa de Protección de Datos de Carácter Personal, requiriendo el consentimiento de los afectados para su tratamiento.

Existe una coincidencia prácticamente total entre los diferentes órganos de control de protección de datos, en considerar que dicho artículo 16.3, por una parte, únicamente posibilita la cesión de aquellos datos que en sentido propio sirven para atender a la finalidad a que se destina el padrón (determinación del domicilio o residencia habitual de los ciudadanos, la atribución de la condición de vecino, la determinación de la población del municipio y la acreditación de la residencia y domicilio, en definitiva, datos identificativos y datos de domicilio, no cualquier otro) y, por otra, que únicamente será posible dicha cesión de esos concretos datos sin el consentimiento del titular, para el ejercicio de una competencia del cesionario en la que el domicilio o la residencia sea un dato relevante, siendo obligación de dicho cesionario justificar tanto su competencia como la relevancia del dato padronal en orden a la realización de la misma.

Y en lo que ahora más pueda interesar la conclusión que los diferentes órganos de control de protección de datos han obtenido del régimen jurídico del padrón municipal de habitantes y de la jurisprudencia transcrita, ha sido que dicho padrón constituye una base de datos que dispone de una regulación propia y consecuentemente la legislación específica que la regula ha determinado los aspectos básicos de su configuración, también en el relativo a la comunicación de los datos que obren en el mismo (artículo 16.3 LBRL), de tal manera que, con carácter general, los datos se cederán a otras Administraciones Públicas cuando sean necesarios para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

A la vista del anterior subrayado, no le falta razón ni al escrito de remisión de la consulta, ni al muy fundado informe de la Secretaria General, al plantear la duda acerca de la aplicación del artículo 16.3 LBRL al supuesto concreto.

En línea con la interpretación descrita más arriba, esta Agencia Vasca de Protección de Datos ha concluido que:

“Cabe por tanto, al amparo del artículo 16.3 de la Ley de Bases del Régimen Local, la cesión de datos del Padrón a otras Administraciones Públicas (no a entidades privadas), siempre que sea preciso para el ejercicio de sus competencias y exclusivamente para asuntos en los que el dato del domicilio tenga carácter relevante.”

Dicha conclusión, por lo demás, es compartida por otros órganos de control. Así la Agencia Española de Protección de Datos, en su Informe 0379/2007, de acuerdo con el cual:

“Al propio tiempo, de lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local se desprende que los datos del Padrón Municipal únicamente podrán ser comunicados, con la extensión y para las finalidades que se han venido indicando, a las Administraciones Públicas sin que dicha norma habilite a su transmisión a personas o entidades privadas como la que se indica en la consulta.”

En el mismo sentido el Informe emitido por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (publicada en el nº 32 correspondiente a Marzo de 2008 de la revista digital “Datospersonales.org”), de acuerdo con el cual, y en un supuesto de acceso a datos padronales en relación con una vivienda alquilada concluye que

“En consecuencia, los datos del Padrón municipal, no podrán ser cedidos a un particular.”

De acuerdo con lo que se lleva dicho, y dando respuesta a la concreta pregunta formulada cabe concluir que la cesión de datos del Padrón a la promotora en cuestión no queda amparada por el artículo 16.3 LBRL.

### III

La anterior conclusión no debe (en realidad, no puede) ser entendida como un obstáculo insalvable para el cumplimiento de la normativa urbanística, máxime en una cuestión relativa a la ejecución urbanística sobre la que la relevancia del principio de efectividad se hace patente en la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

En dicho sentido, sería realmente poco comprensible que la aplicación de una norma legal (artículo 16.3 LBRL) imposibilitara el cumplimiento de previsiones normativas contenidas igualmente en una Ley (2/2006 de suelo y urbanismo).

Teniendo en cuenta lo anterior, no cumpliría esta Agencia su labor de manera efectiva si se limitara a negar la posibilidad de la cesión de datos del padrón al promotor. Bien al contrario, le es exigible un esfuerzo interpretativo orientado a encontrar una solución razonable que, sin afectación al derecho fundamental que nos ocupa, permita el cumplimiento de previsiones contenidas en normas con rango de Ley.

Dicho esfuerzo interpretativo llevará a esta Agencia a emitir opinión en cuestiones sobre las que ni es competente ni experta. De esta manera, las consideraciones que a continuación se contienen deben ser entendidas precisamente como un intento de, con todo respeto a las decisiones del Ayuntamiento y con la cautela que nos es exigible, colaborar en la búsqueda de una solución que ajustándose a la normativa urbanística, no perjudique al derecho fundamental que nos ocupa.

Dicha solución a nuestro juicio debe encontrarse en la propia normativa que pretende hacerse efectiva y de la que trae causa la consulta, porque si bien es cierto que el artículo 154.1 f) de la Ley 2/2006 establece como contenido jurídico-urbanístico de los programas de actuación urbanizadora el programa de realojos en su caso y que la Disposición Adicional Segunda 3 a) establece que en la redacción del planeamiento pormenorizado o del programa de actuación urbanizadora “se” deberá incluir una relación exhaustiva de los ocupantes legales de inmuebles y de las actividades económicas en funcionamiento que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento, no ve impedimento esta Agencia para que la administración municipal participe activamente en la elaboración de dicha relación exhaustiva de ocupantes legales, sin necesidad de realizar una cesión o comunicación de dichos datos directamente al promotor.

Reiterando la cautela con la que debe actuar quien no es experto en la materia, no parece ofrecer duda el papel central que en actuaciones urbanísticas como la que se plantea en la consulta tienen las personas privadas como puede ser la promotora a la que se hace referencia.

Pero parece igualmente fuera de duda que la administración en absoluto es un tercero ajeno a cuanto ocurra en dicha actuación. Bien al contrario, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la

propia Ley “La responsabilidad de la ejecución del planeamiento pasa a ser exclusivamente pública...” al punto de que el propio artículo 2 de la Ley configura el urbanismo como una “función pública” y el 4 consagra el principio de subordinación al interés público.

Se quiere decir con todo lo anterior que aun siendo bien cierto que, como se expresa en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento, “... la promotora o la Junta de concertación precisa conocer los titulares del derecho a realojo y para ello las personas empadronadas en las viviendas incompatibles con el desarrollo de la unidad” ello no significa necesariamente que la única forma de hacer efectivo dicho conocimiento sea la cesión o comunicación directa desde el fichero padrón al promotor que es precisamente la operación que no encuentra encaje en el artículo 16.3 LBRL.

A juicio de esta Agencia existe, al menos, otra fórmula que permite dicho conocimiento sin contravenir lo dispuesto en dicho artículo.

Así, y si no entendemos mal, el programa de actuación urbanizadora que debe contener el programa de realojos al que hace referencia el artículo 153 y la relación exhaustiva al que hace referencia la Disposición Adicional Segunda, en el caso de que se tramite a instancia de parte requiere la solicitud de quien lo inste, lo cual constituirá una propuesta de programa que dará lugar a la tramitación del correspondiente expediente previo a la aprobación del programa.

Si ello es así, no se ve óbice para que en dicha fase previa a la aprobación inicial, sea el propio ayuntamiento quien lleve al expediente la relación de las personas empadronadas en las viviendas incompatibles con el desarrollo de la unidad, de tal manera que, una vez en incluidas en tal expediente, y en cuanto el promotor será claramente un interesado legítimo en los términos del artículo 37 de la Ley 30/1992, no existirá ningún inconveniente desde la perspectiva de protección de datos para que el mismo pueda acceder a la totalidad de tal expediente y sea conocedor de la relación de personas con derecho a realojo, permitiéndole ponerse en contacto con las mismas a los efectos que fueran procedentes.

Obsérvese al respecto que el apartado e) del artículo 157 de la Ley 2/2006, en lo que hace referencia a las facultades que asisten a los particulares que pretendan elaborar una propuesta de programa de actuación urbanizadora, en su literal, apunta más a la perspectiva desde la que se ha enfocado la cuestión en el párrafo anterior, esto es, la de régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo, que a la de protección de datos.

A lo anterior debe sumarse el hecho de que no hay ningún inconveniente desde la perspectiva de protección de datos, ni desde el artículo 16.3 LBRL para que el ayuntamiento proceda a realizar un tratamiento de los datos de su padrón consistente en su incorporación a un procedimiento urbanístico, en cuanto dicho tratamiento se realiza claramente en el ámbito de sus propias competencias.

Por último, si bien los artículos 153 y 154 de la Ley 2/2006 establecen el contenido técnico-urbanístico y jurídico-urbanístico de los programas de actuación urbanizadora, dicho contenido es predicable del programa como tal, esto es del aprobado siquiera sea inicialmente, no de la propuesta presentada, por lo que se sigue sin ver obstáculo para que sea dentro del procedimiento de elaboración del programa, pero no necesariamente en el inicio, cuando se pueda tener conocimiento de la relación de personas que tengan derecho al realojo. De hecho el artículo 155 establece la documentación que dichos programas deben contener entre la cual se encuentra el “plano parcelario y relación de titulares de los bienes y derechos objeto de la actuación” pero en absoluto determina quién haya de ser el que deba aportarlo, siendo bien posible que su aportación sea realizada por la propia administración.

En definitiva por lo tanto, la fórmula planteada permitiría tanto a la administración como al promotor hacer efectivos sus derechos y deberes sin vulnerar ni la LOPD ni la LBRL en el aspecto sobre el que se nos cuestiona.

#### IV

Como cierre de la interpretación que mantenemos en el caso planteado debería tenerse especial cuidado en el cumplimiento de los principios de calidad de los datos, finalidad y deber de secreto.

De acuerdo con el primero, y según establece el artículo 4.1 LOPD:

“Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.”

Así, y a la vista de la finalidad que persigue la operación, según la normativa urbanística que se cita en el informe que acompaña a la consulta y teniendo en cuenta los datos de carácter personal que obran al fichero Padrón, deberán ser objeto de tratamiento por parte del ayuntamiento los datos que, estrictamente, permitan identificar y localizar a las personas que de acuerdo con dicha legislación específica tengan la consideración de ocupante legal que deba ser objeto de realojo.

De la misma manera, de acuerdo con el principio de finalidad expresado en el artículo 4.2 LOPD:

“Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos. No se considerará incompatible el tratamiento posterior de éstos con fines históricos, estadísticos o científicos.”

De acuerdo con este principio y con la normativa urbanística citada, la única posibilidad de tratamiento por parte del promotor será la del cumplimiento de las actuaciones que prevé Ley 2/2006.

A su vez, el mismo principio exige que el cumplimiento efectivo de la finalidad para la cual se produjo la comunicación de los datos lleve aparejado el cese en el tratamiento de tales datos de manera que no puedan ser utilizados ni por cualquier otra entidad que tenga una personalidad jurídica diferente ni para otro tipo de actividades que no se correspondan con las actuaciones que la normativa urbanística atribuye a la promotora.

Por último, el artículo 10 de la LOPD contempla el deber de secreto de la siguiente manera:

“El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aún después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo...”

Teniendo en cuenta lo exigido por estos principios, considera esta Agencia muy conveniente que el Ayuntamiento y la promotora cumplimenten un documento de relación que establezca expresamente las obligaciones que se derivan de los mismos. Documento que podría instrumentarse con la firma de un documento ad hoc o con la inclusión de un clausulado adicional que precise los términos de la operación si ya existiese algún documento que regule las relaciones entre el Ayuntamiento y la promotora.

## CONCLUSIÓN

El tratamiento de datos padronales del Ayuntamiento de XXXXX no contraviene la normativa en materia de protección de datos, en los términos recogidos en el presente informe.

## 18. ACCESO DE UN COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA A LISTADOS DE ENFERMEROS/AS QUE INTEGRAN LAS PLANTILLAS DE LAS INSTITUCIONES SANITARIAS

DICTAMEN QUE SE EMITE EN RELACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA PRESIDENTA DEL COLEGIO OFICIAL DE ENFERMERÍA DE XXXXX SOBRE SOLICITUD DE CESIÓN DE LISTADOS DE ENFERMEROS Y ENFERMERAS.

CN08-038

### ANTECEDENTES

**PRIMERO:** Con fecha 4 de noviembre de 2008 tiene entrada en esta Agencia Vasca de Protección de Datos escrito de la Presidenta del Colegio Oficial de Enfermería de XXXXX por el que se eleva consulta en relación con el asunto más arriba referenciado

**SEGUNDO:** En dicho escrito de remisión de la consulta se expresa que:

“Este Colegio Profesional tiene atribuidas por ley, ley 2/1974 de 13 de febrero (artículo 5) y Ley de Colegios profesionales del País Vasco (artículo 24) entre otras, las siguientes funciones:

- Ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.
- Colaborar con las Administraciones Públicas en el logro de intereses comunes.

En particular los colegios profesionales:

- Participarán en los órganos administrativos cuando así esté previsto en las normas reguladoras de los mismos y en los términos en ellas establecidos.

-Emitirán informes que les sean requeridos por los órganos o entes competentes y aquellos otros que acuerden formular a su propia iniciativa.

- Cumplir y hacer cumplir a los colegiados las leyes generales y especiales y los estatutos profesionales y reglamentos de régimen interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los órganos colegiales, en materia de su competencia.

Como Colegio Profesional de Diplomados en Enfermería de XXXXX nos encontramos con la reiterada negativa por parte de distintas instituciones sanitarias tanto públicas como privadas a facilitarnos los listados de los enfermeros-as que integran sus plantillas. La oposición genérica con las que nos encontramos es que “de acuerdo con la ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal no les podemos facilitar dicha información”

Dicha solicitud de información la realizamos en el marco de la encomienda de defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Concretamente solicitamos dichos listados para el control de todas las personas que ejercen como enfermeros-as en Guipúzcoa están debidamente titulados (y/o homologadas sus titulaciones en caso de tratarse de trabajadores de otros países) luchando de esta manera contra el intrusismo profesional. Interés que consideramos debiera ser compartido también por dichos entes públicos y privados.

Hemos leído con sumo interés el informe CN06-002 que emitió la AVPD y creemos que el planteamiento que hace a la hora de argumentar su opinión al respecto de la consulta del Colegio

Profesional de abogados de XXXXX es totalmente aplicable a nuestra reivindicación trascribimos los términos a los que nos referimos.

...

Solicitamos a la Agencia Vasca de Protección de datos la emisión de un informe en el cual dejase clara esta función pública de este colegio profesional la legalidad y correspondiente legitimidad de su petición y por tanto la obligatoriedad de remitirnos esta información para los fines mencionados a los distintos entes públicos y privados”

**TERCERO:** 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

Visto el contenido y el objeto de la consulta planteada y teniendo en cuenta la competencia que esta Agencia tiene atribuida de acuerdo con el precepto más arriba citado, resulta conveniente realizar una consideración previa sobre el alcance que ha de tener la respuesta que desde este organismo se pueda ofrecer.

Efectivamente, si se atiende al último párrafo del escrito remitido, y en cuanto en él se solicita de esta Agencia la emisión de un informe en el cual dejase clara, entre otras cuestiones “la obligatoriedad” de remitir la información solicitada, debe señalarse que no puede esta Agencia pronunciarse sobre la “obligación” de los diferentes entes implicados respecto a la remisión de la información solicitada.

Debe esta Agencia limitarse en el caso que se nos plantea a emitir opinión sobre el ajuste o no a la normativa sobre protección de datos de carácter personal de la hipotética cesión o cesiones que se produzcan como consecuencia de atender la solicitud del ente consultante pero no puede dictaminar sobre la obligación o no de proceder a dicha cesión de información porque dicha obligación, de existir, se encontrará en otra normativa.

Efectivamente, la LOPD contiene, entre otras cosas y por lo que ahora interesa, el régimen jurídico regulador de las cesiones de datos de carácter personal, estableciendo cuáles son los supuestos en los que dichas cesiones son posibles y los principios y reglas a los que se someten, pero no será posible encontrar en dicha normativa un régimen obligatorio de cesiones de datos.

Al respecto no cabe sino fijarse en el artículo 11.1 de dicha Ley, que conteniendo el principio general en dichas cesiones, lo articula como posibilidad, no como obligación, “Los datos de carácter personal solo podrán ser comunicados a un tercero...”.

No puede en definitiva esta Agencia pronunciarse sobre la existencia o no de una obligación por parte de los entes requeridos para ceder la información solicitada, ello supondría en definitiva una intromisión en las facultades de decisión que al respecto ostentan dichos entes, y cuya decisión a ellos en exclusiva corresponde en aplicación de una normativa que no es precisamente la de



protección de datos de carácter personal, sino otra sobre cuya interpretación en absoluto es experta esta Agencia.

## II

Otro tanto cabría decir respecto al resto de cuestiones planteadas (dejar clara “la función pública de este Colegio Profesional” y “la legalidad y correspondiente legitimidad de su petición”).

Respecto a la “función pública” del Colegio a la que se refiere la consulta, a lo máximo que puede llegar esta Agencia es a recoger lo que, tanto la jurisprudencia como la doctrina ha establecido sobre tal cuestión, y en relación con la legalidad y legitimidad de su petición, en realidad suponen la otra vertiente de la cuestión relativa a la obligatoriedad.

En cualquier caso, considera esta Agencia que no cumpliría adecuadamente su función si se limitara a señalar cuanto antecede.

Por dicha razón, pero con toda la cautela y prudencia exigible a quien ni es experta en la cuestión ni conoce al detalle la situación planteada ni los motivos de la “reiterada negativa” de facilitar los listados solicitados, sí puede ofrecer unas pautas generales aplicables (se insiste con toda cautela y prudencia) a la cuestión que se plantea, desde la única perspectiva que a esta Agencia le es propia, la de protección de datos de carácter personal.

En dicho sentido debe partirse de la doctrina contenida en el informe que se cita en el planteamiento de la consulta, doctrina consolidada por otra parte si se atiende a informes del mismo tenor sobre la misma cuestión de otros órganos de control y de reiterada jurisprudencia.

Dicha doctrina arranca de la especial naturaleza de las corporaciones públicas.

La reciente Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de junio de 2007 lo explica del siguiente modo

“Los Colegios Profesionales forman parte de la denominada Administración Corporativa, que agrupa a aquellos entes cuya naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público pero con una base de intereses privados. De ahí que la Administración Corporativa pueda calificarse de fronteriza entre los entes públicos y los entes privados. Esta especial naturaleza de la Administración Corporativa también conlleva un específico régimen jurídico mixto, con normas reguladoras de Derecho Público y otras que necesariamente han de ser calificadas de privadas.

Sobre la especial naturaleza de estos entes se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones. Así, la STC de 18 de febrero de 1988 señaló:

«Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones ( STC 76/1983, de 5 de agosto, 23/1984, de 20 de febrero, y 123/1987, de 15 de julio ), los Colegios profesionales son Corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público, cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las denominaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar colaboración de aquéllas mediante delegaciones de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas».

Es indudable que la defensa de los intereses privados de los miembros de la Corporación constituye la principal finalidad de un Colegio Profesional, pero tienen un componente público que

deriva, de un lado, de su propia creación a través de un acto de poder del Estado que regula el funcionamiento de su estructura orgánica, y, de otro, de la asignación de fines o funciones públicas, que pueden consistir, como señala el propio Tribunal Constitucional, en el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o bien de la colaboración con éstas en el ejercicio de sus funciones propias.”

Así, con carácter general, la conclusión que desde la perspectiva de protección de datos cabe extraer, y así se hace en el dictamen citado en el escrito de consulta es que

“hay una serie de ficheros/tratamientos de datos de carácter personal relacionados con las funciones que realizan los colegios profesionales que revisten claramente esta naturaleza pública, pues se corresponden con el ejercicio de potestades administrativas de derecho público y están sometidos al régimen jurídico administrativo. Entre este grupo de ficheros, también con carácter general se encuentra el siguiente:

- Fichero de colegiados/profesionales. Ejercicio de la función pública de la ordenación de la actividad profesional.”

En concreto, y por lo que hace a la entidad consultante, creó y publicó, encontrándose registrado en esta Agencia Vasca de Protección de Datos, el fichero “Fichero de Censo Colegial” cuya finalidad es la del “cumplimiento de los fines y funciones del Colegio, legal y estatutariamente atribuidas”. Fichero además, previsto con carácter obligatorio en el artículo 39 de los Estatutos del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de XXXXX (BOPV nº 73 de 20 de abril de 2004, corrección de errores BOPV nº 11 de 18 de enero de 20054)

Respecto de dicho fichero, y desde la perspectiva de protección de datos, puede decirse que el Colegio actúa como una verdadera administración pública debiendo proceder al tratamiento de los datos que en él obren para el cumplimiento de las finalidades de interés público que tienen atribuidas (fundamentalmente la ordenación de la profesión colegiada) ejerciendo las potestades administrativas que para tal cumplimiento le atribuye la legislación vigente o le son delegadas por la administración territorial correspondiente.

Siendo ello así, y respecto a la procedencia de los datos que en dicho fichero obren, será de aplicación el artículo 6.2 de la LOPD, de acuerdo con el cual, en lo que ahora interesa “No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias”

Consecuentemente, y desde la perspectiva del ente consultante, la “recogida” de los datos de carácter personal que obren en tal fichero, no exigirá el consentimiento de los titulares de dichos datos.

Desde la perspectiva de los hipotéticos cedentes, la cesión de los mismos estará amparada en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales y en la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales.

Esta última conclusión queda reforzada, a nuestro juicio, con la redacción ofrecida por el artículo 10.2 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal, a cuyo tenor

“No obstante, será posible el tratamiento o la cesión de los datos de carácter personal sin necesidad del consentimiento del interesado cuando:

- a) lo autorice una norma con rango de Ley o una norma de derecho comunitario y, en particular, cuando concorra uno de los supuestos siguientes:

El tratamiento o la cesión tengan por objeto la satisfacción de un interés legítimo del responsable del tratamiento o del cesionario amparado por dichas normas, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales de los interesados previstos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”

Por otra parte, no observa esta Agencia, (se insiste, desde la estricta perspectiva que le es propia) ningún motivo para variar las anteriores conclusiones en función de la naturaleza pública o privada del hipotético cedente, y a ello no obsta el hecho de que el fichero al que se ha hecho referencia contemple únicamente como procedencia de los datos las administraciones públicas y el propio interesado o su representante legal.

### III

En el concreto supuesto que se nos plantea y por las características de la profesión de diplomados en enfermería, debiera tenerse en cuenta además de la normativa que se ha citado en los anteriores considerandos, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de Profesiones Sanitarias.

De esta manera, el apartado 2 del artículo 5, dedicado este a los principios generales de la relación entre los profesionales sanitarios y las personas atendidas por ellos, establece

Para garantizar de forma efectiva y facilitar el ejercicio de los derechos a que se refiere el apartado anterior, los colegios profesionales, consejos autonómicos y consejos generales, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán los registros públicos de profesionales que, de acuerdo con los requerimientos de esta Ley, serán accesibles a la población y estarán a disposición de las Administraciones sanitarias. Los indicados registros, respetando los principios de confidencialidad de los datos personales contenidos en la normativa de aplicación, deberán permitir conocer el nombre, titulación, especialidad, lugar de ejercicio y los otros datos que en esta Ley se determinan como públicos.

Dicho mandato legal refuerza a nuestro juicio la conclusión alcanzada más arriba, en cuanto no parece descabellado pensar que tal precepto (se insiste, contenido en una norma con rango de Ley) ofrece también suficiente cobertura, desde la perspectiva de protección de datos de carácter personal, a la transmisión de los que sean necesarios para el cumplimiento de tal mandato.

Como se ha intentado dejar claro desde el principio del presente dictamen, otra cosa será los concretos mecanismos o los medios a través de los cuales se lleven a cabo las comunicaciones de los datos que sean necesarias para el cumplimiento de lo previsto.

De esta forma, el Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre los registros de profesionales sanitarios, hecho público a través de la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios económicos-presupuestarios, establece en su apartado primero que

El Estado, en el caso de los Consejos Generales, y las Comunidades Autónomas, en el caso de los Colegios Profesionales y Consejos Autonómicos, establecerán los criterios y requisitos mínimos de los registros públicos de profesionales de estas entidades. Asimismo, las Comunidades Autónomas establecerán también los criterios y requisitos mínimos de los registros públicos de los centros sanitarios concertados y privados y entidades de seguros que operen en el ramo de enfermedad, bajo los siguientes principios generales

En lo que alcanza esta Agencia, dichos criterios y requisitos mínimos no han sido establecidos sin que a la misma corresponda realizar consideración alguna al respecto, más allá de la declaración de que en todo caso y de acuerdo con el mismo Acuerdo “estarán sometidos a la normativa sobre protección de datos de carácter personal” y por lo tanto deberán respetar los principios y reglan contenidas en dicha normativa.

## CONCLUSIONES

La comunicación de los datos de los y las profesionales diplomados y diplomadas en enfermería al Colegio Profesional sería conforme a la normativa sobre protección de datos de carácter personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

## 19. CANON DEL AGUA. CESIÓN DE DATOS POR EMPRESAS SUMINISTRADORAS

DICTAMEN QUE SE EMITE RESPECTO DE LA CONSULTA PLANTEADA POR EL ENTE PÚBLICO XXXXX SOBRE LA LICITUD DE LA CESIÓN DE DATOS A DICHO ENTE POR PARTE DE EMPRESAS SUMINISTRADORAS.

CN08-042

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** Con fecha 7 de noviembre de 2008 tuvo entrada en la Agencia Vasca de Protección de Datos escrito presentado por XXXXX, que reproducimos a continuación:

“De acuerdo con la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, se ha procedido a la tramitación del Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon del Agua, estando prevista su entrada en vigor el 1 de enero de 2009.

El canon del agua es un impuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo hecho imponible es el consumo real o potencial del agua en el conjunto de la Comunidad por la afección al medio que su utilización pudiera producir. El proyecto será aprobado en el Consejo de Gobierno del 4 de noviembre de 2008, del que se les traslada copia. Se trata de un Decreto conjunto del Departamento de Finanzas y Administración Pública y Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

En virtud del mismo, se establece un sistema de gestión por terceros que conllevará la obligación por parte de las entidades suministradoras de incorporar a sus facturas de suministro los datos necesarios para el cobro del canon, teniendo el carácter de autoliquidación.

En virtud de esta encomienda de gestión de cobro las entidades deberán remitir a la Agencia mediante declaraciones semestrales y anuales, de cobros y de impagados, los datos relativos al canon del agua, en la medida que la gestión de la vía de apremio se residencia en la Agencia Vasca del Agua. Esta vía de cobro se ha convenido con el Departamento de Finanzas siendo remitidos los datos desde la Agencia Vasca del Agua a través de aplicativos conectados al sistema SIPCA.

Los datos que deben remitir las entidades suministradoras a la Agencia Vasca del Agua, tal y como recoge el Decreto son los relativos a la identificación del sujeto pasivo, cantidad e metros cúbicos consumidos, concepto y cantidad de metros cúbicos exentos, cantidad y porcentaje de bonificación aplicada, el tipo de gravamen, expresado en euros por metro cúbico.

Durante la tramitación del Decreto se plantearon alegaciones por parte de determinadas entidades suministradoras en las que planteaban dudas sobre la capacidad de éstas para ceder los datos a la Agencia, y que fueron respondidas en este sentido:

El artículo 95.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que “la cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración Tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo anterior (obligación de información recogida en el artículo 93), en los apartados anteriores del propio artículo (autoridades sometidas al deber de informar y colaborar) o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En esta ámbito, no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”

A pesar de haber sido informadas, las entidades suministradoras siguen mostrando la inquietud sobre la cesión de los datos a los que obliga el Decreto por lo que se solicita de esta Agencia de Protección de Datos que se informe de la conformidad de las actuaciones que habrán de llevar a cabo con los términos previstos en la Ley de Protección de Datos.”

**SEGUNDO.** El artículo 17 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 JURIDICAS

### I

En primer lugar, creemos importante examinar cuál es la naturaleza jurídica de la Agencia Vasca del Agua, la cual se crea mediante la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de aguas, cuyo artículo 5 establece:

“Se crea la Agencia Vasca del Agua como ente público de Derecho privado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de medio ambiente. Se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en su estatuto propio, que será aprobado por decreto del Gobierno Vasco a propuesta del departamento competente en materia de medio ambiente.”

Entre las funciones de la Agencia Vasca del Agua, recogidas en el artículo 7 de dicha Ley, interesa a nuestros efectos señalar la dispuesta en su apartado j):

“La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos establecidos en la legislación vigente en materia de aguas.”

En cuanto al canon, se crea en el artículo 42 del Texto Legal citado, configurándose la Agencia Vasca del Agua como sujeto activo de dicho canon en el artículo 48.

“Se crea el canon del agua destinado a la protección, restauración y mejora del medio acuático, a la colaboración con las administraciones competentes para el logro de unos servicios eficientes de suministro y saneamiento y a la obtención de la solidaridad interterritorial, que será gestionado por la Agencia Vasca del Agua.”

En el artículo 48.3 de la Ley se recoge la posibilidad de encomienda en la gestión de dicho tributo:

“3. Las entidades suministradoras del agua a los usuarios tienen encomendada la gestión y la recaudación del canon del agua en los términos establecidos en esta Ley y en el reglamento que la desarrolle. Asimismo, responderán solidariamente del ingreso de las cantidades que en concepto de canon del agua hubieran tenido que exigir a las personas o entidades usuarias del agua en baja.”

Vistas la naturaleza jurídica de la Agencia Vasca del Agua, su función principal a efectos del presente dictamen, así como la creación legal del canon del agua, es preciso detenerse en el artículo 52 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, que regula la facturación y el cobro de dicho canon.

“1. Las entidades suministradoras vendrán obligadas a cobrar a sus abonados en nombre y por cuenta de la Agencia Vasca del Agua el importe del canon del agua mediante su inclusión en la factura. Asimismo, vendrán obligadas a declarar y liquidar semestralmente el canon a la Agencia Vasca del Agua.



2. La Agencia Vasca del Agua puede, si se considera conveniente, liquidar directamente el canon del agua a las usuarias y usuarios.

3. Las cantidades que, incluidas en el correspondiente documento en concepto de canon del agua, no se hubieran satisfecho por las usuarias y usuarios tienen que ser comunicadas y documentadas por las entidades suministradoras a la Agencia Vasca del Agua, en la forma y los plazos que se determinen por reglamento. Estas cantidades tienen que ser directamente exigibles a las usuarias y usuarios por la Agencia Vasca del Agua, de acuerdo con la legislación tributaria.”

Por otro lado, el Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del régimen Económico-Financiero del Canon del Agua viene a concretar en el artículo 18 la obligación de comunicación que se enuncia en el artículo 48.3 de la Ley

“Las entidades suministradoras de agua estarán obligadas a comunicar a la Agencia Vasca del Agua la falta de pago del canon del agua dentro de los tres meses siguientes a producirse el impago.

En esta comunicación y conforme al modelo que se establezca, se identificarán los sujetos pasivos y su domicilio a efectos de notificaciones, así como los datos para la aplicación del canon del agua:

- a) Cantidad de metros cúbicos facturados en el periodo de que se trate.
- b) Concepto y cantidad de metros cúbicos facturados en el periodo de que se trate.
- c) Concepto, porcentaje y cantidad de metros cúbicos bonificados.”

Existe pues, una habilitación legal para la cesión de los datos, habilitación que concreta el Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por ello, el requisito del consentimiento de los titulares de los datos podría obviarse al existir una previsión legal, tal y como se exige en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que establece en su artículo 11.1 y 2.a), lo siguiente:

“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.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

Cuando la cesión está autorizada en una ley.”

## II

Si bien existe ley que autoriza la cesión, deben observarse asimismo el resto de principios en materia de protección de datos, uno de los cuales, el de calidad de datos es el que debemos examinar a continuación.

El principio de calidad de datos, que debe informar cualquier tratamiento de datos de carácter personal, se recoge en el artículo 4 de la LOPD, cuyo apartado primero conviene resaltar:

“1. Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.”

Si examinamos cuales son los datos a ceder, datos concretados en el artículo 18 del Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, vemos que son los siguientes:

Datos identificativos del obligado al pago, domicilio, cantidad de metros cúbicos facturados, concepto y cantidad de metros cúbicos exentos, concepto porcentaje y cantidad de metros cúbicos bonificados.

Si tenemos en cuenta que la finalidad de esa cesión es el inicio de la vía de apremio, parece que la información cedida cumple con el principio de calidad, al tratarse de datos adecuados, pertinentes y no excesivos respecto de la finalidad para la que se recaban.

## **CONCLUSIÓN**

La cesión de datos por parte de las entidades suministradoras a la Agencia Vasca del Agua no vulneraría la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, en los términos recogidos en el presente informe.