La consulta plantea si la transmisión de datos entre órganos de una misma Administración Pública se considera cesión de datos a efectos de aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

En cuanto a la naturaleza de la transmisión planteada, la consulta se cuestiona si la misma consistirá o no en una cesión de datos de carácter personal, partiendo del principio de personalidad jurídica única de la Administración Autonómica.

Como punto de partida, es necesario precisar que el artículo 3 i) de la Ley Orgánica 15/1999 considera cesión de datos "Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado". De este modo, la transmisión de la información a un tercero distinto del responsable del tratamiento y del propio interesado constituirá un supuesto de cesión

En este sentido, el artículo 3 c) considera que la condición de responsable del fichero, en el ámbito de la Administración Pública recaería en el órgano administrativo que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento", siendo así que cualquier transmisión a otro órgano implicaría una cesión de datos. De la misma manera el Reglamento de desarrollo de dicha Ley, define en su artículo 5.1. q) al responsable del fichero o tratamiento como la "Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que sólo o conjuntamente con otros decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, aunque no lo realizase materialmente."

De este modo, y partiendo del mencionado concepto, sin perjuicio del principio de personalidad jurídica única de las Administraciones Públicas cabe considerar que las transmisiones efectuadas en el ámbito de una misma Administración cuando se llevan a cabo entre dos órganos distintos en relación con datos respecto de los que uno de ellos es responsable del tratamiento, o en el contexto del mismo centro directivo, los flujos de información que se comuniquen de un fichero a otro, constituirá sin duda una cesión de datos de carácter personal, tal y como ha venido señalando de forma reiterada esta Agencia y ha confirmado también reiteradamente la doctrina emanada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En consecuencia, el hecho de que cada Administración actúe para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, no habilita la

transmisión de los datos en el marco de la misma Administración Pública, siendo preciso que el tratamiento y comunicación de los datos personales respete los restantes principios contenidos en la Ley Orgánica 15/1999.

De este modo, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica dispone 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”, añadiendo el artículo 4.2 que “Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”.

Por tanto, no cabe duda que la transmisión de datos entre órganos de una misma Administración Pública se considera una cesión de datos de carácter personal, que deberá resultar respetuosa con el régimen establecido en los artículos 11 y 21 de la Ley Orgánica y 10 de su Reglamento de desarrollo.

Dicho esto, el artículo 10.4 c) del Reglamento establece, en desarrollo del artículo 21 de la Ley Orgánica, los supuestos en que, como regla general será posible la cesión de datos entre órganos de las Administraciones, disponiendo que sera posible, “la cesión entre Administraciones Públicas cuando concurra uno de los siguientes supuestos:

- Tenga por objeto el tratamiento de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.
- Los datos de carácter personal hayan sido recogidos o elaborados por una Administración Pública con destino a otra.
- La comunicación se realice para el ejercicio de competencias idénticas o que versen sobre las mismas materias.”

Por otro lado, debería tomarse en consideración el régimen general previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica, cuyo apartado 1 establece, como regla general, que “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”. No obstante, esta regla podrá excepcionarse en los casos previstos en el artículo 11.2, y en particular “cuando la cesión está autorizada en una Ley” (apartado a) o “cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones

autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas" (apartado d).

Por otro lado, respecto a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas y el uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas en el marco de las relaciones de los interesados con las mismas en el entorno de un procedimiento administrativo, el artículo 53.1.d) de la Ley Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas reconoce el derecho "a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas"

En relación con este derecho, el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, dispone que, "Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto."

Se establece así una habilitación legal para la cesión de datos entre órganos de una misma Administración o entre Administraciones Públicas u Organismos Públicos, que debería ampararse en lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, a cuyo tenor no será preciso el consentimiento para la cesión de datos cuando exista una norma con rango de Ley que habilite la cesión, a menos que exista oposición expresa por el interesado o exista una exigencia expresa de consentimiento.

En este punto, debe recordarse que esta Agencia ha puesto reiteradamente de manifiesto que la mera adopción de una norma con rango de Ley no puede considerarse por sí sola como habilitante de un tratamiento o cesión, sino que debería analizarse si la mencionada previsión propuesta resulta conforme y respetuosa con el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, consagrado por el artículo 18.4 de la Constitución. En este sentido, si bien es cierto que la Ley puede, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.1 y 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, establecer causas específicas legitimadoras del tratamiento

de los datos de carácter personal sin que se haga preciso en tales supuestos recabar el consentimiento de los afectados, debe tenerse en cuenta que tales limitaciones deberán en todo caso resultar respetuosas con el contenido esencial del derecho fundamental, conforme exige el artículo 53.1 de la Constitución. Así lo ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/2013, de 31 de enero, en cuyo fundamento jurídico 4 se señala lo siguiente:

"En conclusión, tal como establece nuestra doctrina, es claro que la LOPD no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones Públicas dado que, además, estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones Públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia LOPD, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2. a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley. Reserva legal que, como es obvio, habrá de cumplir con los restantes requisitos derivados de nuestra doctrina- esencialmente, basarse en bienes de dimensión constitucional y respetar las exigencias del principio de proporcionalidad- para poder considerar conforme con la Constitución la circunstancia de que la norma legal en cuestión no contemple, por tanto, la necesidad de contar con el consentimiento del afectado para autorizar la cesión de datos."

Respondiendo a la cuestión relativa a la operativa a seguir en cuanto a la notificación de las cesiones a la Agencia Española de Protección de datos, es preciso indicar que la notificación prevista en la Ley Orgánica 15/1999 se refiere a los ficheros de los que sea responsable el notificante y no a cada supuesto de cesión concreta que se lleve a cabo, sin perjuicio de que sea preciso indicar en la notificación las categorías de cesionarios de los datos.

En este sentido, el artículo 20.2.e) de la Ley 15/1999, relativo a la Creación, modificación o supresión de Fichero de Titularidad Pública, señala que, las disposiciones de creación o modificación de ficheros deberán indicar, "las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros"

En todo caso, deberán tener en cuenta que el artículo 15 de la Ley establece el Derecho de acceso del interesado y dirigirse a los distintos responsables de los ficheros en los que figuren sus datos personales para "…

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".

Por último, respecto a la auditoría de las cesiones de datos a la que se refiere la consulta, el artículo 96 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, dispone en su primer apartado que "a partir del nivel medio los sistemas de información e instalaciones de tratamiento y almacenamiento de datos se someterán, al menos cada dos años, a una auditoria interna o externa que verifique el cumplimiento del presente Título", añadiendo que "con carácter extraordinario deberá realizarse dicha auditoria siempre que se realicen modificaciones sustanciales en el sistema de información que puedan repercutir en el cumplimiento de las medidas de seguridad implantadas con el objeto de verificar la adaptación, adecuación y eficacia de las mismas. Esta auditoria inicia el cómputo de dos años señalado en el párrafo anterior".

A su vez, el apartado 2 del precepto establece que, "el informe de auditoría deberá dictaminar sobre la adecuación de las medidas y controles a la Ley y su desarrollo reglamentario, identificar sus deficiencias y proponer las medidas correctoras o complementarias necesarias. Deberá, igualmente, incluir los datos, hechos y observaciones en que se basen los dictámenes alcanzados y las recomendaciones propuestas".

Por su parte, el artículo 103.5, del Reglamento, en relación al registro de acceso a los ficheros a los que corresponda la implantación de las medidas de seguridad nivel alto, señala que, "El responsable de seguridad se encargará de revisar al menos una vez al mes la información de control registrada y elaborará un informe de las revisiones realizadas y los problemas detectados"

En cuanto a la forma y procedimiento para realizar la misma, debe entenderse ante el silencio de la norma al respecto, que podrá adoptarse cualquiera que permita conseguir el objetivo de dicha auditoria, esto es, la verificación del cumplimiento del Reglamento de medidas de seguridad, así como de los procedimientos e instrucciones vigentes en materia de seguridad de datos.

El alcance de las auditorías a realizar, atendiendo a la necesidad de implantar medidas técnicas y organizativas en el tratamiento de los datos personales, se extiende, de forma específica, a la necesidad del establecimiento de procedimientos reglas y estándares para el tratamiento de los datos por las personas que necesitan acceder a los mismos en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas, debiendo establecer claramente sus obligaciones y responsabilidades.

En todo caso, la auditoría deberá realizar un análisis suficientemente representativo de los accesos a efectos de verificar el cumplimiento de los procedimientos e instrucciones vigentes en materia de seguridad de datos.