



La consulta plantea diversas dudas respecto a la aplicación de la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en materia de creación, condición de responsable e inscripción de ficheros públicos y privados del colegio profesional consultante.

Como cuestión previa debe tenerse en cuenta el criterio sostenido por esta Agencia acerca de la naturaleza pública o privada de los ficheros colegiales. Así, en informe de 9 de octubre de 2002, se ponía de manifiesto que, si bien la Ley Orgánica 15/1999 delimita en su articulado el régimen de los ficheros de titularidad pública y privada, no establece un concepto de los mismos, por lo que la delimitación deberá fundarse en los criterios que determinan la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada del responsable del fichero. Concluía dicho informe que los ficheros de que sean responsables los Colegios Profesionales y Consejos Generales, en cuanto se relacionen con el ejercicio por los mismos de sus competencias de derecho público y, en consecuencia, con la atribución a éstos de potestades administrativas, se encontrarán sometidos al régimen de los ficheros de titularidad pública. Señalaba, asimismo, que el régimen de los ficheros de titularidad privada, sólo será de aplicación, en su caso, a los ficheros creados con la única finalidad de llevar a cabo la gestión interna del Colegio o Consejo o de adoptar mecanismos que faciliten el desempeño de la profesión colegiada cuando su adopción no implique el ejercicio de potestades administrativas ni lleve aparejada la existencia de un acto administrativo.

Este criterio se plasmó en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que en las letras l y m del número primero de su artículo 5 contempla la definición tanto de los ficheros de titularidad privada como pública, disponiendo lo siguiente:

*“l. Ficheros de titularidad privada: los ficheros de los que sean responsables las personas, empresas o entidades de derecho privado, con independencia de quien ostente la titularidad de su capital o de la procedencia de sus recursos económicos, así como los ficheros de los que sean responsables las corporaciones de derecho público, en cuanto dichos ficheros no se encuentren estrictamente vinculados al ejercicio de potestades de derecho público que a las mismas atribuye su normativa específica.”*

*“m. Ficheros de titularidad pública: los ficheros de los que sean responsables los órganos constitucionales o con relevancia constitucional del Estado o las instituciones autonómicas con funciones análogas a los mismos,*



*las Administraciones públicas territoriales, así como las entidades u organismos vinculados o dependientes de las mismas y las Corporaciones de derecho público siempre que su finalidad sea el ejercicio de potestades de derecho público.”*

Por consiguiente, la creación de los ficheros del Colegio profesional a que se refiere la consulta, así como su notificación e inscripción, deberá adecuarse, según la naturaleza de cada uno de ellos determinada conforme al criterio anteriormente expuesto, al régimen establecido para los ficheros de titularidad pública en el artículo 20 y siguientes de la Ley Orgánica 15/1999 o al contenido en el artículo 25 y siguientes de la misma norma para los ficheros de titularidad privada.

En lo que se refiere a los ficheros de titularidad pública, dispone el número primero del artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999 que *“La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario oficial correspondiente.”* El número segundo de dicho artículo concreta las indicaciones que deberá contener la disposición de creación del fichero.

De la misma manera, el artículo 52 del Reglamento de desarrollo de dicha ley establece que *“La creación, modificación o supresión de los ficheros de titularidad pública sólo podrá hacerse por medio de disposición general o acuerdo publicados en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.”*

El artículo 53 del aludido Reglamento regula la forma de creación de los ficheros de titularidad pública, estableciendo en su número cuarto una previsión específica para las corporaciones de derecho público, según la cual *“La creación, modificación o supresión de los ficheros de los que sean responsables las corporaciones de derecho público y que se encuentren relacionados con el ejercicio por aquéllas de potestades de derecho público deberá efectuarse a través de acuerdo de sus órganos de gobierno, en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos, debiendo ser igualmente objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.”*

Para determinar quien es responsable de los ficheros, resulta imprescindible delimitar si el consultante es un órgano del Colegio profesional o si posee personalidad jurídica independiente del mismo, teniendo en cuenta que el artículo 3.d) de la Ley Orgánica 15/1999 define al responsable del fichero como la *“persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento.”*



Los Estatutos del Colegio a que se refiere la consulta, califican, en su artículo 38 a las Delegaciones Territoriales como órganos necesarios dentro de su organización y prevén, en el artículo 41, al regular las relaciones interorgánicas, que dependerán jerárquicamente de la Junta de Gobierno. De dicha norma se deduce que las Delegaciones Territoriales no son sino órganos del Colegio directamente dependientes de la Junta de Gobierno, carentes por tanto de personalidad jurídica propia y diferenciada, siendo así que las actividades que desarrollen no serán sino las derivadas de su propia integración como órganos del Colegio, y sin que dichas delegaciones puedan utilizar la información de que tengan conocimiento como consecuencia del ejercicio de su funciones para un fin distinto del derivado de la gestión que le haya sido encomendada, en el ámbito de las funciones que al colegio Profesional impone la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco, el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, y sus propios Estatutos.

En consecuencia, la condición de responsable de los ficheros creados para el ejercicio de las potestades públicas por el Colegio Profesional corresponderá al propio Colegio, siendo las Delegaciones Territoriales, un mero usuario de los ficheros, en virtud de su condición de órgano del Colegio, correspondiendo, como señala el artículo 53 del Reglamento a los órganos de gobierno del Colegio la aprobación del acuerdo por el que se crean dichos ficheros.

En lo que se refiere a la notificación e inscripción de los ficheros de titularidad pública, dispone el número primero del artículo 55 del Reglamento que *“Todo fichero de datos de carácter personal de titularidad pública será notificado a la Agencia Española de Protección de Datos por el órgano competente de la Administración responsable del fichero para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos, en el plazo de treinta días desde la publicación de su norma o acuerdo de creación en el diario oficial correspondiente.*

No obstante, en el presente caso, es preciso tener en cuenta lo previsto en el número 4 del mismo artículo, conforme al cual *“Cuando la obligación de notificar afecte a ficheros sujetos a la competencia de la autoridad de control de una comunidad autónoma que haya creado su propio registro de ficheros, la notificación se realizará a la autoridad autonómica competente, que dará traslado de la inscripción al Registro General de Protección de Datos.”*

El artículo 18 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, crea el Registro de Protección de Datos, como órgano integrado en la Agencia Vasca de Protección de Datos, disponiendo su número



segundo que serán objeto de inscripción en dicho Registro “Los ficheros a los que se refiere el artículo 2.1 de esta Ley.” De los ficheros a que hace referencia el artículo 2.1 de la Ley, al regular su ámbito de aplicación, ámbito limitado a los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados para el ejercicio de potestades de derecho público por diversas entidades, interesa mencionar aquí el previsto en la letra j relativo a “Las corporaciones de derecho público, representativas de intereses económicos y profesionales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco”

Por consiguiente la notificación de los ficheros de titularidad pública creados por el Colegio a que se refiere la consulta, una vez aprobado el acuerdo de creación y publicado en el Boletín oficial correspondiente serán notificados a la Agencia Vasca de Protección de Datos, siendo esta la que dará traslado al Registro General de Datos de la Agencia Española de Protección de Datos, ya que la finalidad de la previsión contenida en el artículo 55.3 es la de evitar la duplicidad en la notificación por parte de los responsables de los ficheros que deban figurar en un registro autonómico además de en el Registro general de Protección de Datos de esta Agencia.

Por ello, los ficheros de titularidad pública de la consultante se encontrarán, al existir un Registro en la Agencia de protección de datos autonómica, inscritos en ambos Registros. En este sentido cabe recordar, como se ha puesto de manifiesto en diversos informes de esta Agencia, entre los que se puede citar el de 4 de marzo de 2003 que *“la Ley Orgánica 15/1999 atribuye al Registro General de Protección de Datos la esencial función, derivada de lo exigido por la Directiva 95/46/CE, de dar publicidad a los tratamientos de datos de carácter personal realizados en todo el territorio del Estado español, esto es, atribuye a ese Registro el cumplimiento de la finalidad que motiva su propia existencia a tenor de la Directiva Comunitaria.”* Por ello su naturaleza difiere de la de los Registros de las Comunidades Autónomas que serán, como indica dicho informe *“meros instrumentos internos que las Agencias Autonómicas podrán constituir para facilitar el desempeño de sus funciones. Estos serán en consecuencia, meros registros administrativos de los tratamientos, instrumentales de la actividad de la Agencia Autonómica, pero no se registrarán por el principio de publicidad aplicable en exclusiva a la Agencia del Estado.”*

En lo que se refiere a la cuestión planteada de creación de distintos ficheros, cuyo contenido coincide, al menos parcialmente, para evitar las dificultades de organización y acceso por los diferentes órganos del Colegio Profesional, debe tomarse en consideración el amplio concepto de fichero recogido en la Ley Orgánica 15/1999, que lo configura en su artículo 3.b) como *“todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuera la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso”*.



El Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, define el fichero en la letra k del artículo 5.1 como “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.” Asimismo, aporta a efectos de clarificación del ámbito objetivo de la Ley Orgánica 15/1999 una definición de fichero no automatizado, que será según su letra n *“todo conjunto de datos de carácter personal organizado de forma no automatizada y estructurado conforme a criterios específicos relativos a personas físicas, que permitan acceder sin esfuerzos desproporcionados a sus datos personales, ya sea aquél centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica.”*

Así, lo que conforma un fichero a efectos de la normativa de protección de datos es la existencia de un conjunto de datos personales organizados, con independencia de que se encuentre centralizado o de la forma de almacenamiento o de acceso a los datos. El concepto de fichero, por tanto no se encuentra vinculado a la exigencia de que el mismo se encuentre en una única ubicación, siendo posible la existencia de un único fichero con distintas ubicaciones, siempre que el responsable, la tipología de datos contenidos en el fichero y su finalidad sea coincidente. De esta manera, cabe señalar, a modo de ejemplo, que el fichero de colegiados a que hace referencia la consulta puede constituir un único fichero, ubicado físicamente tanto en la sede central, con aquellos datos que precisen los órganos de gobierno para el ejercicio de sus atribuciones, como en cada una de las delegaciones, conteniendo los datos de los colegiados a que extiende su competencia la Delegación, siempre que coincida la tipología de los datos y su finalidad. En todo caso, será el acuerdo de creación del fichero el que determine estas cuestiones en función de las necesidades y forma de organización y funcionamiento del Colegio.

En lo que se refiere a los ficheros de titularidad privada, el artículo 25 de la Ley Orgánica 15/1999 prevé que *“Podrán crearse ficheros de titularidad privada que contengan datos de carácter personal cuando resulte necesario para el logro de la actividad u objeto legítimos de la persona, empresa o entidad titular y se respeten las garantías que esta Ley establece para la protección de las personas.”* Respecto de estos ficheros es aplicable lo anteriormente señalado respecto al carácter de responsable del colegio profesional y de usuario de la Delegación Territorial.

En cuanto a su notificación e inscripción, dispone el artículo 55.2 del Reglamento que *“Los ficheros de datos de carácter personal de titularidad privada serán notificados a la Agencia Española de Protección de Datos por la persona o entidad privada que pretenda crearlos, con carácter previo a su creación. La notificación deberá indicar la identificación del responsable del fichero, la identificación del fichero, sus finalidades y los usos previstos, el sistema de tratamiento empleado en su organización, el colectivo de personas*



*sobre el que se obtienen los datos, el procedimiento y procedencia de los datos, las categorías de datos, el servicio o unidad de acceso, la indicación del nivel de medidas de seguridad básico, medio o alto exigible, y en su caso, la identificación del encargado del tratamiento en donde se encuentre ubicado el fichero y los destinatarios de cesiones y transferencias internacionales de datos.”*

En el caso de estos ficheros, no es precisa su comunicación a la Agencia Vasca de Protección de Datos ya que las Comunidades Autónomas carecen de competencias sobre los ficheros de titularidad privada.