

0007/2022

Este Informe se ceñirá exclusivamente a los aspectos relativos a la protección de datos personales.

I

En relación con estos aspectos, cabe mencionar que el RGPD, y asimismo la LOPDGDD, requieren siempre la existencia de una base jurídica que legitime los tratamientos de datos personales. En el presente proyecto, consistente en el establecimiento de unas bases de datos unificadas en materia agrícola y ganadera, se tratarán determinados datos (véanse Anexos I y II), que cuando sean relativos a personas físicas, podrán ser considerados datos personales (art. 4.1 RGPD). De entre las bases jurídicas que establece el art. 6 RGPD, parece que en el presente caso las únicas apreciables serían o bien el cumplimiento de una obligación legal, bien el cumplimiento de una misión de interés público (art. 6.1.c) o 6.1.e) RGPD). Ahora bien, en ambos casos la existencia de dicha base requiere una norma con rango de ley (o de Derecho de la UE) – art. 8 LOPDGDD.

Sin embargo, en el Proyecto no se concreta cuál es el precepto de la norma legal (o de la UE) que establece la posibilidad de tratamientos de datos con las finalidades previstas en el Proyecto. En su art. 3 se establecen los objetivos del SIEX (que no del REA o del CUE), y en dicho precepto se mencionan la de *“Posibilitar una planificación, ejecución y gestión eficiente de la PAC 2023/2027 y coadyuvar a la evaluación del cumplimiento del Plan Estratégico de la PAC 2023/2027 siguiendo el sistema de indicadores del nuevo modelo de gestión (“New delivery model”), que conforman el Marco de Rendimiento según el capítulo I del Título VII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021”*, pero no menciona qué norma en concreto requiere, o se deriva de la misma necesariamente, el establecimiento de las bases de datos que dan lugar a los tratamientos de datos personales aquí estudiados.

Es cierto que varias veces se cita a la PAC, y una vez (en la Exposición de Motivos) al art. 120 de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que en su apartado 3 habilita al Gobierno, para que, por vía de real decreto desarrolle lo establecido en dicho artículo de conformidad con las previsiones del Reglamento (CE) 1782/2003. En la MAIN, sin embargo, se citan otras normas de derecho europeo, como, entre otras, el art. 65.4.f) del del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la

gestión y el seguimiento de la política agrícola común, pero no se hace mención expresa (en el texto de la norma, pero tampoco en la MAIN) a la base legal que, desde el punto de vista de la protección de datos personales, justificaría los tratamientos de datos personales que esta norma (de rango reglamentario) prevé.

El Tribunal Constitucional, en su STC 76/2019, de 22 de mayo, tras citar, entre otras, a su anterior STC 292/2000, de 30 de noviembre, señala:

- En segundo lugar, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal (por todas, STC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4). En la STC 49/1999, FJ 4, definimos la función constitucional de esa reserva de ley en los siguientes términos:

Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos "únicamente al imperio de la Ley" y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996) constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro Ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, fundamento jurídico 10)."

Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal "ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica", esto es, "ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención" (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, "no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias [...], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites" (STC 292/2000, FJ 15).

Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

“En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la 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; SSTC 66/1995, de 8 de mayo [RTC 1995, 66], F. 5; 55/1996, de 28 de marzo [RTC 1996, 55], FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre [RTC 1996, 270], F. 4.e; 37/1998, de 17 de febrero [RTC 1998, 37], F. 8; 186/2000, de 10 de julio [RTC 2000, 186], F. 6).”

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

En cuanto a la justificación de dicha injerencia, cabe precisar que el requisito, previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que la permita debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

Igualmente, el apartado 65 de la Sentencia (STJUE) de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (C-623/17), Privacy International contra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs y otros, con cita, como la anterior, de la sentencia Schrems 2, dice:

65 *Cabe añadir que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).*

En definitiva, el apartado 175 de la STJUE de 16 de julio de 2020, C-311/2020, Schrems 2, dice: Cabe añadir, sobre este último aspecto, que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate [Dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139 y jurisprudencia citada].

Es pues, la misma ley que establece la injerencia en el derecho fundamental la que ha de determinar las condiciones y garantías, esto es, el alcance y la limitación, que han de observarse en dichos tratamientos,

Y en dicha STJUE de 16 de julio de 2020, Schrems 2, se añade (y se reitera posteriormente en las citadas sentencias de 6 de octubre de 2020):

176 *Finalmente, para cumplir el requisito de proporcionalidad según el cual las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no deben exceder de lo estrictamente necesario, la normativa controvertida que conlleve la injerencia debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de disponer de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 140 y 141 y jurisprudencia citada].*

Pues bien, ello supone, de acuerdo con lo expuesto, que es necesario determinar la existencia de una norma con rango de ley (o de derecho de la UE) que establezca la posibilidad de dicha injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales, debiendo dicha ley asimismo

establecer la condiciones y garantías del tratamiento y estas cumplir el principio de proporcionalidad.

Nada se establece en la norma sometida a consulta sobre cuál es esa norma de rango legal (o de derecho de la UE) que establece la necesidad de los tratamientos de datos que se pudieran llevar a cabo conforme al proyecto presentado. Parece deducirse de la MAIN que se realiza para el establecimiento de una(s) base(s) de datos unificadas necesarias para cumplir determinadas finalidades establecidas en las normas europeas que regulan la PAC, pero no se concretan las finalidades, ni las normas específicas, ni menos qué norma de derecho europeo ha establecido, o cuáles son esas *“reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario”*.

II

En el art. 6.2 del Proyecto no se determina exactamente qué significa la expresión *“Las Administraciones Públicas facilitarán el acceso a los datos obrantes en SIEX, previa solicitud fundada en un derecho **siempre dentro del marco** de la debida protección de los datos de carácter personal de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018 (...)*. De dicha expresión no se deduce si es que no se proporcionará acceso en ningún caso, o que se estudiará el acceso caso a caso, pero en este caso no se sabe bajo qué parámetros.

El párrafo tercero de dicho art. 6.2 establece que, *en todo caso, la información se proporcionará de la manera que permita dar respuesta a la solicitud sin afectar a los mencionados datos personales*. Hay que poner de relieve, al comentar este apartado, que el concepto de datos personales, de acuerdo con el apartado 4.1 RGPD, ya transcrito, se extiende a *toda* información relativa a una persona física identificada o identificable. Por ello, hay que poner de relieve que el concepto de dato personal no se está refiriendo exclusivamente al nombre y apellido o datos del DNI, sino que desde el momento en que pudiera conectarse una determinada información económica a una determinada persona física, dicha información económica es igualmente un “dato personal” protegido por la normativa de Protección de Datos personales.

En cuanto a la mención de “interés legítimo” para acceder a los datos obrantes en el SIEX por parte de las Administraciones públicas, nada habría que objetar desde la perspectiva sectorial, pero dicho interés legítimo no puede aplicarse a las Administraciones Públicas desde la perspectiva de la normativa

de protección de datos personales. El inciso final del art. 6.1 RGPD establece claramente que *(l) o dispuesto en la letra f) del párrafo primero (interés legítimo) no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones*. Y el Considerando (47) RGPD expone que *[d]ado que corresponde al legislador establecer por ley la base jurídica para el tratamiento de datos personales por parte de las autoridades públicas, esta base jurídica no debe aplicarse al tratamiento efectuado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones*. En consecuencia, el tratamiento de datos por las Administraciones públicas, nacionales o de la UE, habrá de basarse en las competencias otorgadas a estos por el ordenamiento jurídico, y no en un impreciso “interés legítimo”.

En cuanto al “interés legítimo” como base para un tratamiento lícito de datos por quien no sea Administración Pública, este estará sujeto a las características y requisitos del art. 6.1.f) RGPD. Así, esta base jurídica requiere que dicho tratamiento sea “necesario” para satisfacer un “interés legítimo” y que se realice un análisis de ponderación con los derechos del interesado que determine la prevalencia.

Por lo que hace al cuarto del apartado 2 del art. 6 del proyecto, que hace referencia a los tratamientos de datos personales en los supuestos recogidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, relativos al tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos, esta AEPD no se opone, por cuanto dicha base legal deberá, como se ha expuesto profusamente con cita de jurisprudencia constitucional y del TJUE, establecer ella misma *reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes*.

Esta AEPD también considera conforme el apartado 3 del art. 6 del Proyecto, por cuanto tan sólo explicita unos derechos que los interesados ya tienen conforme a la normativa de protección de datos personales, que serían aplicables en cualquier caso, aunque esta norma no lo estableciese. De todos modos, no resulta claro quién es el responsable del tratamiento ante quien habrán de ejercitar dichos derechos. En el art. 7 de proyecto, relativo al REA y al CUE, es la comunidad autónoma correspondiente la que “gestionará” dichos registros, por lo que parece implicar que será esta la responsable del tratamiento; en el art. 4.2, sin embargo, respecto del SIEX, no está clara la asunción de dicho carácter por una u otra Administración. En cualquier caso, se recuerda, que conforme al art. 13 RGPD, cuando se obtengan de un interesado datos personales relativos a él, el responsable del tratamiento, en el momento en que estos se obtengan, le facilitará toda la información indicada en el precepto, y específicamente la identidad y los datos de contacto del responsable y, en su caso, de su representante. Igualmente, conforme al art. 30 RGPD y 31 LOPDGDD, cada responsable del tratamiento deberá llevar un registro de las actividades de tratamiento (RAT) efectuadas bajo su responsabilidad, el cual deberá especificar, según sus finalidades, las

actividades de tratamiento llevadas a cabo. Y de acuerdo con el art. 31.2 LOPDGDD, los sujetos enumerados en el artículo 77.1 de dicha ley orgánica, entre quienes se encuentran las Administraciones Públicas, harán público un inventario de sus actividades de tratamiento accesible por medios electrónicos en el que constará la información establecida en el artículo 30 del RGPD, y su base legal.