

0010/2024

I

El objeto del proyecto de real decreto que se informa es la regulación del pasaporte de servicio, como un documento especial de viaje expedido para facilitar a sus titulares, no beneficiarios de pasaporte diplomático, el ejercicio de la Acción Exterior del Estado. Durante su periodo de vigencia, el pasaporte de servicio sustituye al pasaporte ordinario español.

Según la Memoria de Análisis de Impacto Normativo —MAIN— y la exposición de motivos de la norma, los destinatarios de este pasaporte son las personas que, participando en la política exterior de manera habitual, no poseen la condición de personal diplomático o consular, así como los nacionales de terceros países unidos conyugalmente o como parejas de hecho con personas de nacionalidad española titulares de un pasaporte de servicio, y sus familiares.

El proyecto consta de una exposición de motivos, de una parte dispositiva —que cuenta con seis artículos—, y de una parte final que consta de una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

En lo relativo a la competencia para la expedición de este tipo de pasaporte, el artículo 2 de la norma que se informa, dispone que:

“Corresponde la expedición del pasaporte de servicio al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto. La persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación comunicará a la persona titular del Ministerio del Interior, en el plazo más breve posible, la expedición de dichos pasaportes, que serán autorizados por la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.”

Dicha previsión resulta consonante con lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, en la que se incorpora una definición amplia de lo que constituye el Servicio Exterior del Estado, que está compuesto por *“los órganos, las unidades administrativas y los medios humanos y materiales que, bajo la dirección y la coordinación del Gobierno, ejecutan y desarrollan la Política Exterior y la Acción Exterior de este, sin perjuicio de las competencias de los distintos departamentos ministeriales”*.

Por su parte, el artículo 20 del Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, dispone que corresponde a la Dirección General del Servicio Exterior, del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el ejercicio de determinadas competencias del Departamento relativas a la gestión de recursos humanos, régimen interior, gestión económica y financiera, contratación, obras y amueblamientos, control de la gestión, planificación y asistencia informática y las comunicaciones. Entre dichas atribuciones, figura, incardinada en la *letra h)* del citado artículo 20, la relativa a la expedición de *pasaportes* en el exterior.

A su vez, *con carácter general*, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, dedica su Capítulo II a la regulación de la documentación e identificación de los ciudadanos españoles, al valor probatorio del Documento Nacional de Identidad y del *pasaporte* y a los deberes de los titulares de estos documentos, incorporando las posibilidades de identificación y de firma electrónica de los mismos, y manteniendo la exigencia de exhibirlos a requerimiento de los agentes de la autoridad de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

En concreto, sus artículos 11 y 12, se refieren al *“Pasaporte de los ciudadanos españoles”*, y a las *“Competencias sobre el pasaporte”*, disponiendo —respectivamente— que (i) el pasaporte de los ciudadanos españoles es un documento público, personal, individual e intransferible que, salvo prueba en contrario, acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles fuera de España, y dentro del territorio nacional, las mismas circunstancias de los españoles no residentes, estableciendo que (ii) la competencia para su expedición corresponde en el territorio nacional, a la Dirección General de la Policía, y en el extranjero, a las Representaciones Diplomáticas y Consulares de España, y determinando en su artículo 12.3 que (iii) *corresponde al Gobierno, a propuesta de los Ministros del Interior y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, desarrollar esta Ley en lo referente al régimen jurídico del pasaporte*.

Finalmente, también con carácter general, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye al Cuerpo Nacional de Policía la competencia sobre la expedición de pasaportes. Así, de acuerdo con su artículo 12.1, serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía las competencias relativas a la expedición del documento nacional de identidad y de los *pasaportes*, y el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.

II

En este contexto, para la determinación del responsable del tratamiento de los datos de carácter personal de los destinatarios del *pasaporte del*

servicio, habrá de estarse a la definición del artículo 4.7 del RGPD, cuando dispone que dicha condición corresponde a *“la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; (...)”*, y, en su virtud, determinar con carácter general en quién concurre dicha figura.

En este sentido, del análisis del texto sometido a informe, se extrae con la debida claridad **la determinación del órgano responsable del tratamiento, concurriendo dicha condición en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior**. Dicha conclusión deriva de la normativa con rango de ley de la que trae causa el proyecto de real decreto que se informa, y muy especialmente de los preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, y de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, que han quedado transcritos *—ut supra—*.

De acuerdo con el artículo 6.1 del RGPD, para que el tratamiento de los datos de carácter personal de los destinatarios del pasaporte de servicio sea *“lícito”* resulta necesario establecer las bases jurídicas que amparan dicho tratamiento. A este respecto, la base jurídica que legitima el tratamiento de los datos de carácter personal de las personas afectadas es la prevista en el artículo 6.1.e) RGPD, cuando dispone que *“e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento”*.

A su vez, como queda expuesto, el artículo 2 del proyecto que se informa prevé la comunicación a la persona titular del Ministerio del Interior, en el plazo más breve posible, de la expedición de los pasaportes de servicio que sean autorizados por el Ministerio Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Pues bien, dicha comunicación con datos de carácter personal resulta conforme con lo dispuesto en materia de protección de datos, toda vez que la cesión de información personal a favor del Ministerio del Interior responde a las competencias de este, que (también) detenta con carácter general.

En este sentido, tanto la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, como la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuyen al **Ministerio del Interior la competencia general sobre la expedición y control de pasaportes. En consecuencia, dicho Ministerio, en el ámbito de sus propias competencias, decidirá —también a título de responsable de los tratamientos—, sobre los fines y los medios de estos**.

Las bases jurídicas que amparan la cesión de información sobre dichos pasaportes de servicio al Ministerio del Interior, cesionario de la información comunicada, resultan ser las mismas que las que legitiman el tratamiento de

los datos por parte del Ministerio cedente, al concurrir también en aquél el título competencial correspondiente. En consecuencia, la comunicación de los datos personales deriva del artículo 6.1.e) RGPD.

La comunicación de información entre ambos ministerios deberá ajustarse a los principios relativos al tratamiento de datos regulados en el artículo 5 RGPD, y, muy especialmente, al principio de limitación de la finalidad —ex artículo 5.1.b)— según el cual los datos personales serán *“b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»).*”

Por lo demás, si bien **el Ministerio cesionario detenta la competencia general en relación con la expedición y control de los pasaportes**, la cesión de datos de carácter personal por parte del Ministerio consultante debe entenderse en términos de estricta observancia del criterio constitucional —por todas, la STC 17/2013, de 31 de enero, y STC 292/2000, de 30 de noviembre— recogido por esta Agencia de forma reiterada, entre otros, en sus Informes jurídicos 108/2018, 155/2018 y 175/2018.

Ello obedece a la **necesaria salvaguarda de los fines y de los medios que posibilitan, en cada caso, la acción de cada uno de los departamentos con competencia sobre la materia, al no concurrir en el supuesto analizado la corresponsabilidad de los tratamientos** (artículos 26 RGPD y 29 LOPDGDD).

Nótese que ambos responsables (i) no determinan conjuntamente los objetivos, ni los medios de sus tratamientos de datos (el Ministerio consultante decide únicamente sobre los fines y medios de su propio tratamiento)—, (ii) sin que exista un control conjunto y único del tratamiento de los datos del pasaporte de servicio, y (iii) produciéndose la participación de cada Ministerio como responsable de los tratamientos en distintas fases y para la realización de sus propias operaciones sobre los datos personales de los afectados.

III

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo del proyecto que se informa se refiere, entre otras cuestiones, al “Impacto en la infancia y la adolescencia”, y al “Impacto en la familia”, atendiendo al hecho de que se regula un tipo de pasaporte que podrá concederse al cónyuge o pareja de hecho, así como a los hijos menores y restantes miembros de la familia que convivan con el titular en el extranjero y cuando las condiciones del país receptor lo requieran, contribuyendo así a conservar el núcleo familiar, y

atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y demás normativa conexas.

A dichos efectos, el artículo 3, apartados 2 y 3, se refiere a los supuestos de expedición del pasaporte de servicio a determinadas personas:

“2. Se podrá expedir un pasaporte de servicio al cónyuge o a la pareja de hecho del titular directo, siempre que conviva o vaya a convivir con el titular en el extranjero y cuando las condiciones del país receptor lo requieran, a juicio del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

3. La concesión del pasaporte de servicio podrá comprender a los hijos menores y a los restantes familiares directos hasta el primer grado por consanguinidad o afinidad mayores de edad cuando resulte acreditada su dependencia del titular, siempre que convivan o vayan a convivir con el titular en el extranjero y cuando las condiciones del país receptor lo requieran, a juicio del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación”.

Y, en cuanto al concepto y acreditación de la pareja de hecho, el artículo 4 dispone que:

1. A efectos de lo establecido en el artículo 3.2, se considerará pareja de hecho la compuesta por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, estén unidos por análoga relación de afectividad a la conyugal.

2. La existencia de la pareja de hecho se acreditará mediante certificación de la inscripción en los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos, expedida por los mismos, así como, en los supuestos de inexistencia de dicha inscripción, mediante documento notarial en el que conste la existencia de la relación de análoga afectividad que la conyugal.

3. El titular del pasaporte de servicio deberá informar al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de la disolución de su relación con su pareja de hecho de manera análoga a como acreditó su existencia. Dispondrá para ello del plazo de un mes, contado desde el día siguiente a que se produzca la disolución a efectos legales.

En consecuencia, por parte del órgano consultante se procederá al tratamiento de diversa información con datos de carácter personal obrante en distintos documentos y registros públicos, tanto para la constatación de la existencia de una pareja o unión de hecho —que deberá encontrarse legalmente registrada en el registro correspondiente (de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos)—, como en relación con la acreditación de la existencia de relaciones familiares entre el titular directo del derecho y otras personas con derecho a la obtención del pasaporte de servicio.

Pues bien, en todas estas operaciones, así como para el resto de todas

las necesarias en orden a la expedición del pasaporte de servicio, habrá de respetarse lo dispuesto en la normativa de protección de datos.

A dichos efectos, el órgano consultante ha incorporado al proyecto su Disposición final tercera, bajo el título, “Tratamiento de datos personales”, **que se informa favorablemente**, del siguiente tenor:

Disposición final tercera. Tratamiento de datos personales.

El manejo y tratamiento de los datos personales que podrán recabarse para la tramitación y expedición del pasaporte de servicio se adecuará a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2017, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46CE (Reglamento general de protección de datos), y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.