

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per un òrgan de l'administració pública

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades una consulta per un òrgan de l'administració pública sobre un supòsit de comunicació de dades de l'Administració tributària a l'òrgan competent en matèria de disciplina de mercat.

La petició consisteix en un escrit que identifica els preceptes normatius d'aplicació raonant la sol·licitud de dictamen en la possible contradicció existent entre el precepte 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària respecte de l'article 25 de la 1/1990, de 8 de gener, sobre la disciplina del mercat i de defensa dels consumidors i dels usuaris.

Analitzada la normativa vigent aplicable, i vista la proposta de dictamen de l'Assessoria Jurídica d'aquesta Agència, es fan les consideracions següents,

I

La cessió de les dades de les administracions públiques es regeix pel que estableixen específicament l'article 21 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal (LOPD) que regula la comunicació de dades entre administracions públiques i pel règim general regulat a l'article 11 de la mateixa norma.

En el supòsit que s'analitza és rellevant tenir en compte que les especificitats de la comunicació de dades entre les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions és un règim especial que s'excepciona d'allò previst a l'article 11 de la LOPD que regula la cessió de dades de caràcter personal en general.

Amb caràcter general l'article 11 de la LOPD preveu per a la cessió de dades de caràcter personal que aquestes dades siguin comunicades per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.

Per a les cessions entre les administracions públiques hi ha excepcions a les condicions previstes en aquest article 11 de la LOPD per raó dels interessos públics que justifiquen les seves actuacions.

Una primera excepció a tenir en compte quan es tracta de cessions de dades de caràcter personal entre administracions públiques és la consistent en que no és necessari el consentiment de l'afectat sempre que aquestes comunicacions no es refereixin a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents (article 21.1 i 21.4 de la LOPD).

D'altra banda, una segona excepció pot consistir en que la cessió de dades no precisi del consentiment per estar autoritzada en una llei (article 11.2 a) LOPD).

A la LOPD es preveuen altres règims específics per a la cessió de dades que tampoc requeririen el consentiment previ de l'afectat o aquest consentiment resta limitat, però per a l'anàlisi del supòsit que es consulta és important remarcar que, llevat d'aquestes dues excepcions (exercici de les mateixes competències o competències que facin referència a les mateixes matèries o habilitació legal), les cessions o comunicacions de dades de caràcter personal requereixen el consentiment previ del titular de les dades de caràcter personal.

II

Els tractaments de dades tributàries es troben subjectes a l'aplicació del sistema tributari i a la lluita contra el frau fiscal. D'acord amb el principi de finalitat les dades personals contingudes en aquests fitxers únicament poden ésser utilitzades per a la gestió, liquidació, comprovació, inspecció, investigació i recaptació dels tributs.

Els fitxers de l'Administració tributària són dels més importants de que disposa l'administració, pel volum de població que abasta i per la varietat d'informació de que disposa. És per això que la pròpia Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria (LGT) obliga a totes les autoritats i funcionaris que coneguin aquestes dades al més escrupolós sigil, la infracció del qual es considera com a falta disciplinària molt greu i amb independència d'altres responsabilitats que es poden derivar.

Les dades, informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el desenvolupament de les seves funcions tenen caràcter reservat.

No obstant això, la LGT, preveu a l'article 95 els supòsits en que és possible cedir les dades de caràcter personal de que disposa aquesta Administració tributària per a l'exercici de les seves funcions. Es tracta d'una previsió legal que d'acord amb la LOPD habilita a la cessió de dades a d'altres administracions sense el consentiment previ del seu titular.

En síntesi, d'acord amb l'esmentat precepte 95 de la LGT, els supòsits en que procedeix la cessió de dades sense el previ consentiment de l'afectat consisteixen en: cessió de dades entre diferents administracions tributàries; la cessió per atendre altres finalitats ja sigui les relacionades amb l'àmbit fiscal, contra el frau en l'obtenció d'ajuts públics, contra el frau en la cotització i recaptació de les quotes del sistema de la Seguretat Social o bé en la recaptació de recursos públics no tributaris; i també es preveu la cessió a destinataris específics com són els òrgans jurisdiccionals i el Ministeri Fiscal (en la investigació de delictes no perseguibles únicament a instància de la persona agreujada, per a l'execució de resolucions judicials fermes o bé en la protecció de drets dels menors); les Comissions Parlamentàries; el Tribunal de Comptes; el Servei Executiu de la Comissió de Prevenció del Blanqueig de Capitals i Infraccions Monetàries i la Comissió de Vigilància d'Activitats de Finançament del Terrorisme.

Llevat d'aquests supòsits, l'article 95 de la LGT determina que la col·laboració amb les administracions públiques per al desenvolupament de les seves funcions requereix la prèvia autorització dels obligats tributaris als quals es refereixin les dades subministrades.

III

D'altra banda, la normativa sobre disciplina de mercat preveu per a l'exercici de la seva funció inspectora la possibilitat d'accedir a informació de que disposin les administracions públiques per a esbrinar les circumstàncies que són objecte d'investigació. Així la Llei catalana 1/1990, de 8 de gener, sobre la disciplina del mercat i de defensa dels consumidors i dels usuaris, preveu que els òrgans corresponents de les administracions públiques, organismes autònoms, empreses públiques, entre d'altres supòsits, han de lliurar, quan siguin requerits per l'administració actuant, la informació que se'ls sol·liciti (article 25.4 de l'esmentada Llei 1/1990, de 8 de gener).

Amb aquesta previsió legal es podria interpretar que també està legitimada la cessió de dades tributàries quan es requereixen per altres administracions públiques, com en aquest cas la competent en matèria de disciplina de mercat, per a la finalitat d'esbrinar fets i circumstàncies rellevants en l'exercici de la seva funció inspectora.

Tanmateix, la pròpia Llei 1/1990, de 8 de gener, preveu que els inspectors en matèria de disciplina de mercat, en l'exercici de llurs funcions puguin accedir directament a la documentació de les empreses que inspeccionen que els sigui necessària (article 25.1 de la Llei 1/1990, de 8 de gener). També s'estableix la obligació de que les persones físiques o jurídiques subministrin qualsevol classe d'informació, exhibeixin la documentació i permetin la presa de mostres, etc. que els sigui requerida (article 26 de la Llei 1/1990, de 8 de gener).

Per tot això, és rellevant analitzar en aquest cas, si una previsió de cessió de dades sense consentiment establerta en termes tan amplis habilita adequadament aquesta comunicació de dades tributàries a una altra administració, la finalitat de la qual no està relacionada amb la matèria tributària, des de la perspectiva de la limitació que pot comportar en l'exercici d'un dret fonamental com és el de la protecció de les dades de caràcter personal, quan a més la administració actuant disposa de mecanismes propis de recerca de la mateixa.

IV

En els termes en que està prevista la cessió de dades tributàries és certament restrictiva i s'ha limitat a determinats casos molt específics la cessió d'aquestes dades per a finalitats no tributàries. Així hem vist com aquestes cessions, certament excepcionals, fan referència o bé a òrgans jurisdiccionals i en limitades ocasions (investigacions de delictes no perseguibles únicament a instància de persona agreujada, resolucions judicials fermes i la protecció de menors i incapacitats), o bé al Tribunal de Comptes en l'exercici de les seves funcions de fiscalització de l'administració tributària, etc. Però en la determinació d'aquests

supòsits, el legislador ha concretat un criteri restrictiu en l'habilitació de la cessió de dades sense consentiment en l'àmbit tributari.

D'acord amb això, per conciliar ambdues previsions és important tenir en compte que la cessió de dades és una actuació que limita l'exercici d'un dret fonamental, en el sentit que exclou del poder de decisió del seu titular una decisió que li concerneix i que per tant s'ha d'analitzar de forma restrictiva i ponderant adequadament els interessos que justifiquen aquesta mesura.

Així el recurs a la informació tributària ha de tenir caràcter subsidiari i s'ha de sol·licitar en defecte de l'existència d'altres fonts d'informació. La motivació d'aquest accés és un element fonamental per valorar la necessitat d'atendre la petició d'informació, sobretot per justificar adequadament un accés que la normativa ha previst de forma limitativa atenent a la naturalesa de les dades tributàries.

La motivació de la petició d'accés haurà d'acreditar la ineficàcia dels recursos habituals per a l'obtenció de la informació relativa a un supòsit concret, haurà d'especificar l'interès públic prevalent o el bé jurídic a tutelar i la idoneïtat les dades tributàries per a la resolució del supòsit. En tot cas aquesta motivació haurà de ser ponderada amb el dret fonamental a la protecció de dades personals a fi d'analitzar la possible legitimitat de l'accés.

És doncs, per al supòsit plantejat especialment rellevant el fet que l'administració competent en matèria de disciplina de mercat disposa d'altres formes d'obtenció de la informació que no restringeixen el dret a la protecció de dades, com és la obligació que té l'afectat de subministrar les dades que li són requerides pels seus inspectors.

Per tot això,

ES DICTAMINA,

La regulació de la cessió de dades tributàries en els termes que s'ha previst a la LGT té caràcter restrictiu ja que expressament determina els supòsits que, a criteri del legislador, habiliten la comunicació de dades personals per atendre altres finalitats sense comptar amb el consentiment de l'afectat.

L'autoritat competent en matèria de disciplina de mercat disposa, d'acord amb allò establert a la Llei catalana 1/1990, de 8 de gener, d'altres formes d'obtenció de la informació necessària per a la investigació de fets i circumstàncies relatives al seu àmbit d'actuació. Per la qual cosa, atenent a la restricció que suposa una comunicació de dades sense el consentiment de l'afectat al dret a la protecció de dades, aquesta comunicació no hauria d'ésser possible amb caràcter general.