

Dictamen en relación con una consulta planteada por un órgano de la Administración Pública

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos una consulta por parte de un órgano de la Administración Pública sobre un supuesto de comunicación de datos de la Administración Tributaria al órgano competente en materia de disciplina de mercado.

La petición consiste en un escrito que identifica los preceptos normativos de aplicación en el que se razona la solicitud de dictamen en la posible contradicción existente entre el precepto 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria y el artículo 25 de la Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios.

Analizada la normativa vigente aplicable y vista la propuesta de dictamen de la asesoría jurídica de esta Agencia, se hacen las siguientes consideraciones,

I

De conformidad con lo establecido en el artículo 5.1.k) de la Ley 5/2002, de 19 de abril, le corresponde a la Agencia Catalana de Protección de Datos responder a las consultas que la Administración de la Generalitat le formule sobre la aplicación de la legislación de protección de datos de carácter personal. El Estatuto de la Agencia Catalana de Protección de Datos, aprobado por el Decreto 48/2003, de 20 de febrero, concreta en su artículo 15.1.g) que las consultas que tenga que hacer la Administración de la Generalitat se cursen por medio del *conseller* o *consellera* competente por razón de la materia. De acuerdo con estas consideraciones, el órgano que realiza la consulta debería cursar posibles nuevas consultas a la Agencia Catalana de Protección de Datos a través de un escrito del *conseller* o *consellera* correspondiente, dirigido al director de la Agencia.

Una vez hecha esta precisión, el presente dictamen se emite en base a los citados artículos 5.1.k) de la Ley 5/2002, de 19 de abril, y 15.1.g) del Decreto 48/2003, de 20 de febrero.

II

La cesión de los datos de las administraciones públicas se rige por lo que establecen específicamente el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), que regula la comunicación de datos entre administraciones públicas, y por el régimen general regulado en el artículo 11 de la misma norma.

En el supuesto que se analiza, es relevante tener en cuenta que las especificidades de la comunicación de datos entre las administraciones públicas para el ejercicio de sus atribuciones es un régimen especial que se exceptúa de lo previsto en el artículo 11 de la LOPD, que regula la cesión de datos de carácter personal en general.

Con carácter general, el artículo 11 de la LOPD prevé para la cesión de datos de carácter personal que estos sean comunicados para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el consentimiento previo del interesado.

Para las cesiones entre las administraciones públicas, hay excepciones a las condiciones previstas en este artículo 11 de la LOPD, por razón de los intereses públicos que justifiquen sus actuaciones.

Una primera excepción que hay que tener en cuenta cuando se trata de cesiones de datos de carácter personal entre administraciones públicas es la que consiste en que no es necesario el consentimiento del afectado siempre que estas comunicaciones no se refieran al ejercicio de competencias diferentes o de competencias que traten materias diferentes (artículo 21.1 y 21.4 de la LOPD).

Por otra parte, una segunda excepción puede consistir en que la cesión de datos no precise del consentimiento por estar autorizada en una ley (artículo 11.2.a) LOPD).

En la LOPD se prevén otros regímenes específicos para la cesión de datos que tampoco requerirían el consentimiento previo del afectado o en los que este consentimiento quedaría limitado, pero para el análisis del supuesto que se consulta es importante remarcar que, salvo estas dos excepciones (el ejercicio de las mismas competencias o competencias que hagan referencia a las mismas materias o habilitación legal), las cesiones o comunicaciones de datos de carácter personal requieren el consentimiento previo del titular de los datos de carácter personal.

III

Los tratamientos de datos tributarios están sujetos a la aplicación del sistema tributario y a la lucha contra el fraude fiscal. De acuerdo con el principio de finalidad, los datos personales contenidos en estos ficheros únicamente pueden ser utilizados para la gestión, liquidación, comprobación, inspección, investigación y recaudación de los tributos.

Los ficheros de la Administración Tributaria son de los más importantes de que dispone la administración, por el volumen de población que abarcan y por la variedad de información que recogen. Por este motivo, la propia Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT) obliga a todas las autoridades y funcionarios que conozcan estos datos al más escrupuloso sigilo, cuya infracción se considera una falta disciplinaria muy grave, con independencia de otras responsabilidades que se puedan derivar.

Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desarrollo de sus funciones tienen carácter reservado.

No obstante, la LGT prevé en el artículo 95 los supuestos en que es posible ceder los datos de carácter personal de que dispone esta Administración Tributaria para el ejercicio de sus funciones. Se trata de una previsión legal que, de acuerdo con la LOPD, habilita a la cesión de datos a otras administraciones sin el consentimiento previo de su titular.

En resumen, de acuerdo con el citado precepto 95 de la LGT, los supuestos en que procede la cesión de datos sin el consentimiento previo del afectado son: la cesión de datos entre diferentes administraciones tributarias; la cesión para atender a otras finalidades, ya sea las relacionadas con el ámbito fiscal, contra el fraude en la obtención de ayudas públicas, contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de la Seguridad Social, ya sea en la recaudación de recursos públicos no tributarios; la cesión a destinatarios específicos, como los órganos jurisdiccionales y el ministerio fiscal (en la investigación de delitos no perseguibles únicamente a instancias de la persona agraviada, para la ejecución de resoluciones judiciales firmes o bien en la protección de derechos de los menores); las comisiones parlamentarias; el Tribunal de Cuentas; el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.

A excepción de estos supuestos, el artículo 95 de la LGT determina que la colaboración con las administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones requiere la autorización previa de los obligados tributarios a los que se refieran los datos suministrados.

IV

Por otra parte, la normativa sobre disciplina de mercado prevé, para el ejercicio de su función inspectora, la posibilidad de acceder a la información de que disponen las administraciones públicas para determinar las circunstancias que son objeto de investigación. Así, la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios, prevé que los órganos correspondientes de las administraciones públicas, organismos autónomos y empresas públicas, entre otros supuestos, deben entregar, cuando

sean requeridos por la administración actuante, la información que se les solicite (artículo 25.4 de la citada Ley 1/1990, de 8 de enero).

Con esta previsión legal se podría interpretar que también está legitimada la cesión de datos tributarios cuando son requeridos por otras administraciones públicas, como en este caso la competente en materia de disciplina de mercado, con la finalidad de determinar hechos y circunstancias relevantes en el ejercicio de su función inspectora.

De todos modos, la propia Ley 1/1990, de 8 de enero, prevé que los inspectores en materia de disciplina de mercado, en el ejercicio de sus funciones, puedan acceder directamente a la documentación que necesiten de las empresas que inspeccionan (artículo 25.1 de la Ley 1/1990, de 8 de enero). También se establece la obligación de que las personas físicas o jurídicas suministren cualquier clase de información, exhiban la documentación y permitan la toma de muestras, etc., que les sean requeridas (artículo 26 de la Ley 1/1990, de 8 de enero).

Por todo esto, es relevante analizar, en este caso, si una previsión de cesión de datos sin consentimiento establecida en términos tan amplios habilita adecuadamente esta comunicación de datos tributarios a otra administración, cuya finalidad no está relacionada con la materia tributaria, desde la perspectiva de la limitación que puede comportar en el ejercicio de un derecho fundamental como el de la protección de los datos de carácter personal, cuando, además, la administración actuante dispone de mecanismos propios de búsqueda de la misma.

V

En los términos en que está prevista, la cesión de datos tributarios es ciertamente restrictiva, y la cesión de estos datos para finalidades no tributarias se ha limitado a determinados casos muy específicos. Así, hemos visto que estas cesiones, ciertamente excepcionales, hacen referencia o bien a órganos jurisdiccionales y en limitadas ocasiones (investigaciones de delitos no perseguibles únicamente a instancias de la persona agraviada, resoluciones judiciales firmes y la protección de menores e incapacitados) o bien al Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Administración Tributaria.

Pero en la determinación de estos supuestos, el legislador ha concretado un criterio restrictivo en la habilitación de la cesión de datos sin consentimiento en el ámbito tributario.

Así pues, para conciliar ambas previsiones es importante tener en cuenta que la cesión de datos es una actuación que limita el ejercicio de un derecho fundamental, en el sentido de que excluye del poder de decisión de su titular una decisión que le concierne y que, por lo tanto, se debe analizar de forma restrictiva y ponderando adecuadamente los intereses que justifiquen esta medida.

Por lo tanto, el recurso a la información tributaria debe tener carácter subsidiario y se debe solicitar en defecto de la existencia de otras fuentes de información.

La motivación de este acceso es un elemento fundamental para valorar la necesidad de atender la petición de información, sobre todo para justificar adecuadamente un acceso que la normativa ha previsto de forma limitativa teniendo en cuenta la naturaleza de los datos tributarios.

La motivación de la petición de acceso deberá acreditar la ineficacia de los recursos habituales para la obtención de la información relativa a un supuesto concreto y deberá especificar el interés público jurídico que hay que tutelar y la idoneidad de los datos tributarios para la resolución del supuesto. En todo caso, esta motivación deberá ser ponderada con el derecho fundamental a la protección de datos personales con el fin de analizar la posible legitimidad del acceso.

Así pues, para el supuesto planteado es especialmente relevante el hecho de que la administración competente en materia de disciplina de mercado dispone de otras formas de obtención de la información que no restringen el derecho a la protección de datos, como la

obligación que tiene el afectado de suministrar los datos que le son requeridos por sus inspectores.

De acuerdo con las consideraciones hechas hasta ahora,

SE DICTAMINA:

Que la regulación de la cesión de datos tributarios en los términos que se han previsto en la LGT tiene carácter restrictivo, ya que determina expresamente los supuestos que, a criterio del legislador, habilitan la comunicación de datos personales para atender otras finalidades sin contar con el consentimiento del afectado.

Que la autoridad competente en materia de disciplina de mercado dispone, de acuerdo con lo establecido en la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero, otras formas de obtención de la información necesaria para la investigación de hechos y circunstancias relativos a su ámbito de actuación. Por este motivo, teniendo en cuenta la restricción que supone al derecho de protección de datos una comunicación de datos sin el consentimiento del afectado, esta comunicación no debería ser posible con carácter general.