

Dictamen en relació amb la consulta plantejada per una Institució competent en matèria de drets dels ciutadans respecte la cessió de dades personals de naturalesa tributària

Es presenta davant l'Agència Catalana de Protecció de Dades una consulta que planteja diferents aspectes relatius a la tramitació dels procediments sancionadors en matèria de trànsit i en concret l'accés per part de les autoritats administratives de l'Administració Pública competent en aquesta matèria a les dades personals del padró municipal d'habitants i a les dades de les que disposa l'administració estatal tributària.

I

La petició de consulta es formalitza en un escrit on s'exposa la situació actual en relació amb les notificacions administratives de sancions en matèria de trànsit i on es planegen diferents possibles alternatives que permetrien a una Administració Pública amb competències en matèria de trànsit disposar de més dades personals dels sancionats per notificar-los la sanció i evitar d'aquesta manera la indefensió que es produeix, a criteri de la Institució consultant, quan s'executa una mesura de constrenyiment sobre el patrimoni d'un afectat sense haver rebut personalment la notificació de la sanció dels diferents tràmits anteriors per error en el domicili de notificació.

Segons s'exposa, la situació actual es produeix pel fet que l'Administració Pública amb competències en matèria de trànsit no disposa d'una base de dades que contingui tots els domicilis actuals dels sancionats tot i que segons la normativa vigent l'obligació de notificar el canvi de domicili a efectes de notificació recau sobre el propi afectat. D'aquesta manera la infracció i la resolució sancionadora es notifica en un domicili erroni i l'afectat té coneixement per primera vegada de la sanció quan rep la notificació de la providència de constrenyiment. La via de constrenyiment és executada per part de la corresponent entitat estatal amb competències en l'àmbit tributari (en endavant, l'entitat tributària) per raó d'un conveni subscrit entre aquesta entitat i l'Administració Pública.

Les diferents possibilitats que es plantegen en la consulta a fi de millorar l'eficàcia real d'aquestes notificacions en matèria de trànsit i que tenen importants repercussions en matèria de protecció de dades són:

- *la possibilitat que l'administració pública amb competències en matèria de trànsit pugui sol·licitar als Ajuntaments la dada del domicili de la persona afectada que consta en el padró municipal ja que és una dada rellevant per a l'exercici de les seves competències;*
- *règims d'excepcionalitat al requisit del consentiment per cedir les dades tributàries, que autoritzin a l'administració pública amb competències en matèria de trànsit fer ús de les dades identificatives que disposa (l'entitat tributària), al qual cosa implica una modificació normativa;*
- *connectar i millorar les bases de dades del govern central de manera que es pugui tenir un accés transversal a les dades identificatives dels ciutadans que disposa l'Administració.*

En l'escrit s'aprofundeix sobre les diferents opcions plantejades i es sol·licita el parer d'aquesta Agència en relació amb aquests possibles accessos i cessions de dades de caràcter personal.

Analitzada la petició, la normativa vigent aplicable i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet el dictamen següent:

II

La qüestió formulada serà analitzada segons les diferents implicacions que en matèria de protecció comporten les tres possibilitats plantejades, analitzant en primer lloc la consulta a les dades del padró, en segon lloc les previsions de la normativa tributària en relació amb les cessions de dades de les que disposa l'administració tributària per a l'exercici de les seves funcions i la seva possible modificació, i en darrer terme, les implicacions d'una interconnexió de bases de dades dins de la mateixa Administració Pública.

El padró municipal és una base de dades que disposa d'una regulació pròpia i conseqüentment la legislació específica que la regula n'ha determinat els aspectes essencials de la seva configuració, en concret, als articles 15 i ss. de la Llei reguladora de les bases del règim local, Llei 4/1996, de 10 de gener (LRBRL), on es preveu l'obligació de tot resident d'inscriure's al padró del municipi on ha fixat la seva residència. La norma defineix la triple finalitat del padró. El padró determina la població del municipi, és el requisit per adquirir la condició de veí i serveix per acreditar la residència i el domicili habitual, segons s'estableix en els articles 15 i 16.1 LRBRL. El padró municipal inclou dades relatives a l'edat, el sexe, la nacionalitat i el nivell acadèmic, així com, d'altres informacions necessàries per a l'elaboració del cens electoral però tal i com s'esmenta a l'escrit de consulta, la cessió de les dades del padró a altres administracions, sense el consentiment previ de l'interessat únicament està autoritzada per aquells assumptes en els quals la residència o el domicili sigui rellevant.

La mateixa Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), a la disposició addicional segona, preveu l'existència de registres de població de les administracions que poden sol·licitar a l'Institut Nacional d'Estadística les dades que consten als padrons amb la única finalitat de realitzar comunicacions i notificacions que siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències. Així doncs, si no es tracta d'un accés necessari a les dades de nom i domicili a efectes de notificar o contactar amb particulars per raó de relacions jurícoadministratives que tenen amb les administracions públiques, els accessos al padró municipal no seran legítims.

El supòsit que es planteja d'utilitzar les dades del padró municipal per a la notificació de les sancions administratives de trànsit als particulars addicionalment amb les dades de localització de les que ja disposa l'administració pública amb competències en matèria de trànsit compliria estrictament amb els requisits exigits per la normativa, atès que es tractaria de notificar al particular una sanció administrativa en una segona adreça a fi de garantir o assegurar el coneixement efectiu de la sanció en el supòsit en què les dades de les que disposa l'esmentada Administració Pública no es trobin actualitzades. L'accés a les dades del padró seria únicament a efectes de localització i notificació de la sanció administrativa al particular i per tant, comprendria únicament les dades de nom i domicili del titular, sempre i quan s'hagués verificat la inadequació i la manca de veracitat de les dades que consten en les bases de dades d'aquesta administració.

En aquest punt cal posar de manifest que tot i que la normativa sectorial de trànsit prevegi com una infracció lleu no comunicar a l'administració competent el domicili del conductor del vehicle, la LOPD preveu a l'article 4.3 que *"les dades de caràcter personal han de ser exactes i posades al dia de manera que responguin amb veracitat a la situació actual de l'afectat"* i a l'apartat 4 del mateix article que *"si les dades de caràcter personal registrades són inexactes, en tot o en part, o incompletes, han de ser cancel·lades i substituïdes d'ofici per les dades corresponents rectificades o completades, sens perjudici de les facultats que l'article 16 reconeix als afectats"*. S'estableix d'aquesta manera l'obligació del responsable del fitxer o tractament d'actualitzar les dades personals amb el corresponent dret de rectificació de que disposa el titular de les dades com una de les facultats integrants de *l'habeas data*.

En aquests termes, considerem que el recurs a la base de dades del padró és subsidiari a la base de dades de l'Administració Pública amb competències en matèria de trànsit. El registre de conductors o les altres bases de dades de les que disposi l'administració esmentada per al desenvolupament de les seves funcions han de garantir la seva idoneïtat per al bon funcionament de les tasques que té encomanades, fet que en legitima, des de la perspectiva de la protecció de les dades de caràcter personal, la seva creació i l'assumpció de funcions que li correspon. D'altra manera, seria com reconèixer la inadequació de la informació de la que disposa aquesta administració per al desenvolupament de les seves competències legalment assignades. Cal tenir en compte mecanismes senzills per a l'actualització de la informació per part dels ciutadans, el recurs a tramitacions electròniques i altres possibles instruments que agilitin, incentivin o esperonin el canvi i la modificació de les dades dels particulars quan correspon així com analitzar els mitjans propis per a la verificació i actualització de les dades dels particulars tal i com la normativa preveu.

III

En segon terme analitzarem la normativa tributària a fi i efecte de determinar si les dades de les que disposa l'entitat tributària poden ser cedides a l'administració pública amb competències en matèria de trànsit als efectes de notificar les sancions administratives en matèria de trànsit als afectats.

L'article 11 de la LOPD estableix per a la cessió de dades de caràcter personal:

- "1. Les dades de caràcter personal objecte del tractament només poden ser comunicades a un tercer per al compliment de finalitats directament relacionades amb les funcions legítimes del cedent i del cessionari amb el consentiment previ de l'interessat.*
- 2. El consentiment que exigeix l'apartat anterior no és necessari:*
 - a) Quan la cessió està autoritzada en una llei. (...)*

En l'àmbit de les dades de transcendència tributària la normativa específica estableix una detallada regulació del seu caràcter reservat i dels requisits exigits per a la seva cessió, a l'article 95 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària. En concret es preveu que:

- "1. Les dades, els informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el compliment de les seves funcions tenen caràcter reservat i només poden ser utilitzats per a l'efectiva aplicació dels tributs o recursos la gestió dels quals tingui encomanada i per a la imposició de les sancions que siguin procedents, sense que puguin ser cedits o comunicats a tercers, llevat que la cessió tingui per objecte:*
(...)

j) La col·laboració amb òrgans o entitats de dret públic encarregats de la recaptació de recursos públics no tributaris per a la correcta identificació dels obligats al pagament.

k) La col·laboració amb les administracions públiques per al desenvolupament de les seves funcions, amb l'autorització prèvia dels obligats tributaris a què es refereixin les dades subministrades.

2. En els casos de cessió que preveu l'apartat anterior, la informació de caràcter tributari ha de ser subministrada preferentment mitjançant la utilització de mitjans informàtics o telemàtics. Quan les administracions públiques puguin disposar de la informació pels mitjans esmentats, no es pot exigir als interessats l'aportació de certificats de l'Administració tributària en relació amb la dita informació.

3. L'Administració tributària ha d'adoptar les mesures necessàries per garantir la confidencialitat de la informació tributària i el seu ús adequat.

Totes les autoritats o funcionaris que tinguin coneixement d'aquestes dades, informes o antecedents estan obligats al més estricte i complet sigil respecte d'aquests, excepte en els casos esmentats. (...)."

La redacció de l'apartat j) de l'article 95 s'introdueix per primer cop com a excepció al caràcter reservat de les dades de transcendència tributària en la vigent Llei general tributària de 17 de desembre de 2003, sense que es preveïés una excepció similar al redactat de l'article equivalent en l'anterior Llei general tributària (article 113). D'aquesta manera, es preveu la possible col·laboració entre l'Administració tributària i altres administracions públiques que tinguin com a funció la recaptació d'ingressos públics de naturalesa no tributària sense que sigui necessari el consentiment previ de l'interessat.

Efectivament, tal i com s'assenyala en l'escrit de consulta, es manté per part de la doctrina una posició restrictiva en la interpretació de les excepcions al caràcter reservat i a l'absència del consentiment del titular. Una mateixa actitud estricta i restrictiva es sosté des de la perspectiva de la protecció de dades personals, en la mesura que totes les exempcions al consentiment previ de l'afectat han de ser previstes per una norma amb rang de llei en la mesura que són límits que el legislador estableix al dret fonamental a la protecció de les dades de caràcter personal que tenen els seus titulars.

Malgrat aquesta postura restrictiva relativa a les excepcions al caràcter reservat de les dades o informacions de transcendència tributària la normativa vigent preveu expressament aquesta col·laboració entre l'entitat tributària i les administracions a les quals els correspon la recaptació d'ingressos públics de naturalesa no tributària. Aquesta cessió de dades es limita a les dades necessàries per a la correcta identificació dels obligats al pagament, tal i com es sol·licita en el supòsit plantejat, a fi de poder identificar correctament el deutor de la sanció administrativa.

Es troba doncs, prevista per la normativa vigent la possible cessió de dades entre l'Administració tributària i altres administracions que tenen per funció la recaptació d'altres recursos públics no tributaris, sempre i quan sigui únicament realitzada per a la correcta identificació dels afectats, fet que faria innecessària, al nostre entendre, una nova i específica excepció per als supòsits de sancions administratives en matèria de trànsit viari en l'article 95.1 de la Llei general tributària.

Així doncs, malgrat que actualment correspon a l'entitat tributària en matèria de trànsit, únicament l'execució de la via del constrenyiment sobre els deutors en virtut de l'encomana establerta pel conveni que s'esmenta en l'escrit de consulta, i és en aquesta fase que l'Administració tributària utilitza les dades de les que ella disposa a efectes de localitzar l'afectat, la normativa actual no determina expressament en quina fase del procediment recaptatori es poden cedir les dades de transcendència tributària. Entenem que la regulació actual no impedeix que aquesta cessió de dades de

transcendència tributària a administracions competents en matèria de recaptació d'altres ingressos públics pugui realitzar-se en una fase prèvia a la via de constreyniment sobre el patrimoni personal.

Aquestes consideracions es formulen sens perjudici d'entendre que el recurs a les dades de transcendència tributària per part d'administracions encomanades de la recaptació d'ingressos públics no tributaris, per exigència del mateix principi de qualitat de les dades i del principi de finalitat, és subsidiari un cop s'ha verificat que les bases de dades pròpies no disposen de la informació identificativa del particular afectat o és necessari el seu recurs per comprovar-ne la seva adequació. Reiterem en aquest punt, la responsabilitat que sobre el principi de qualitat li correspon al titular de la base de dades de conductor en relació amb la depuració de la informació incorrecta o inexacta.

IV

En darrer terme correspon comentar la tercera possibilitat plantejada en l'escrit de consulta que, com efectivament ja s'esmenta, presenta importants problemes en relació amb el principi de finalitat que regeix el règim de protecció de les dades de caràcter personal.

El particular règim que regula la recollida i tractament de les dades personals per part de les administracions públiques o altres entitats que integren el sector públic, en atenció a les funcions d'interès general que l'ordenament jurídic els atribueix, es caracteritza per l'excepció a la regla general del consentiment previ de l'afectat a la recollida i tractament de les dades quan aquestes dades siguin tractades per a l'exercici de les funcions que els han estat legalment atribuïdes.

Tenint en compte les imprescindibles funcions que duen a terme les administracions públiques en interès de la societat, el legislador ha exclòs la necessitat del consentiment previ del titular de les dades per recollir i registrar les dades personals, així com, en alguns supòsits per a comunicar-les quan això és necessari perquè aquestes administracions puguin dur a terme les funcions que la normativa els ha assignat en exercir una mateixa competència o competències que versin sobre una mateixa matèria, per respondre a un interès general o una missió pública.

Amb aquesta excepció a la formulació general del dret fonamental a la protecció de dades, decau una part essencial del nucli que l'integra en benefici de les finalitats d'interès públic que han d'atendre les administracions públiques. A conseqüència d'això, és indispensable que el principi de finalitat prengui tota la importància que justifica aquesta excepció. Així, la definició de les finalitats i els usos als quals les dades es destinen i la justificació de l'adequació i necessitat d'aquestes dades per atendre-les ha de ser transparent i explícita i ha de dur aparellada una interpretació adequada que s'ajusti al principi de legalitat que regeix el funcionament de les administracions públiques.

El propi Tribunal Constitucional assenyala que el requisit del consentiment només es pot eximir per a les comunicacions de dades quan s'hagi d'atendre a béns i drets de rellevància constitucional i introdueix la necessitat de valorar la seva justificació i proporcionalitat. Ho fa en la Sentència 292/2000, de 30 de novembre, en el Fonament Jurídic 13, amb els següents termes:

"(...) el derecho a consentir la recogida y el tratamiento de los datos personales (art. 6 LOPD) no implica en modo alguno consentir la cesión de tales datos a terceros, pues constituye una facultad específica que también forma parte del contenido del derecho fundamental a la

protección de tales datos. Y, por tanto, la cesión de los mismos a un tercero para proceder a un tratamiento con fines distintos de los que originaron su recogida, aun cuando puedan ser compatibles con éstos (art. 4.2 LOPD), supone una nueva posesión y uso que requiere el consentimiento del interesado. Una facultad que sólo cabe limitar en atención a derechos y bienes de relevancia constitucional y, por tanto, esté justificada, sea proporcionada y, además, se establezca por Ley, pues el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites.”

El principi de finalitat no exigeix únicament que les finalitats per a les quals les dades són recollides i tractades siguin legítimes, determinades i definides *a priori* sinó que prohibeix expressament tot tractament posterior per finalitats incompatibles. Res no impediria que el legislador mitjançant una norma amb rang de llei apreciés la compatibilitat de determinades finalitats com ja ho fa amb les finalitats històriques o científiques o en el mateix 95 de la Llei general tributària quan obre possibles cessions sense el consentiment del titular de les dades. En aquest darrer supòsit, cal tenir en compte que el legislador autoritza determinades cessions que responen a la protecció dels interessos i recursos econòmics dels poders públics llevat d'alguns altres supòsits que ho són per atendre funcions d'altres poders de l'Estat com la tutela dels menors o la col·laboració amb el poder judicial.

Ara bé, una interconnexió de les bases de dades de la mateixa Administració Pública, en termes generals, vulneraria de forma directa el principi de finalitat i el principi de proporcionalitat. Les facultats de control que *l'habeas data* atorga al titular quedarien menystingudes amb un flux continu i generalitzat entre els diferents òrgans d'una mateixa Administració encomanada d'una innumerable quantitat de competències diferents, sense que al titular li quedessin mecanismes per conèixer on són les dades que el concerneixen i davant de qui exercir l'autodeterminació informativa.

La possibilitat que es planteja de facilitar un accés transversal entre les bases de dades dels diferents departaments de la mateixa Administració pública implicaria una interconnexió de bases de dades que tot i que aquest és un concepte que no es troba expressament definit ni per la LOPD ni per la Directiva 95/46/CE relativa a la protecció de les dades personals, sí apareix associat a les cessions de dades i en tot cas, són considerades nous tractaments de dades de caràcter personal que requereixen de la corresponent habilitació per una norma amb rang de llei o del consentiment exprés del titular.

És opinió del Grup de Treball de l'article 29 sobre Protecció de Dades, el rebuig d'interconnexions generalitzades de fitxers públics, tot i que no equival a una prohibició absoluta de les interconnexions però en limita el seu abast a fi de respectar els drets d'informació dels afectats. En aquest sentit, en el *Document de treball sobre l'administració en línia, adoptat el 8 de maig de 2003*, s'estableixen criteris orientatius a fi de equilibrar les interconnexions amb la protecció dels usuaris en relació amb el tractament de les seves dades personals (ap.E) que en síntesi consisteixen en un judici de proporcionalitat que tingui en compte:

- les avantatges de la interconnexió en relació amb els objectius perseguits;
- l'existència d'alternatives que persegueixin el mateix objectiu;
- els riscos i costos de la interconnexió;
- les garanties que reforcin el dret a la protecció de les dades personals en cas de realitzar la interconnexió.

L'objectiu últim d'aquest treball és recordar que les interconnexions no són indispensables per a la millora dels serveis de l'administració.

D'acord amb allò exposat fins ara, en relació amb el plantejament formulat en la consulta, es fan les següents,

Conclusions

El padró municipal és un registre que en la mesura que conté dades de caràcter personal li és d'aplicació la normativa de protecció de dades juntament amb la normativa específica que en regula la seva configuració i funcions. Que la LRBRL preveu a l'article 16.3 que les dades que configuren el padró municipal d'habitants podran ser cedides a altres administracions públiques quan siguin necessàries per a l'exercici de les seves competències exclusivament per als assumptes on el domicili i la residència siguin dades rellevants. Conseqüentment l'administració pública amb competències en matèria de trànsit podrà consultar el padró municipal d'habitants o la base de dades de població de Catalunya, únicament en relació amb les dades de nom i domicili, per a la notificació de les sancions administratives en matèria de trànsit als deutors.

La Llei General Tributària preveu a l'article 95 el caràcter reservat de les dades de transcendència tributària i unes excepcions que, entre altres, habiliten la cessió de les dades, informes o antecedents obtinguts per l'Administració tributària en el desenvolupament de les seves funcions sense el consentiment dels afectats quan la cessió tingui per objecte la col·laboració amb òrgans o entitats de dret públic encarregats de la recaptació de recursos públics no tributaris per a la identificació dels obligats al pagament. Al nostre entendre, aquesta habilitació permet a l'esmentada administració pública accedir a les dades d'identificació dels obligats al pagament de les sancions administratives en matèria de trànsit sense que sigui necessària una nova previsió legal que contempli expressament aquesta matèria i que els accessos dins les diferents fases del procediment sancionador en matèria de trànsit hauran de ser degudament articulades, mitjançant els instruments legals que corresponguin, per les administracions afectades tractant-se d'un tema de naturalesa organitzativa i no de modificació normativa.

La interconnexió de les bases de dades dels diferents òrgans i entitats que integren una Administració Pública o els accessos transversals entre elles es regeixen, d'acord amb el règim de protecció de les dades de caràcter personal, pels requeriments de la cessió o comunicació de dades de caràcter personal. Per tant, serà exigible el consentiment previ de l'afectat o la previsió per una norma amb rang de llei en atenció a un altre bé o dret de rellevància constitucional tenint en compte la naturalesa de dret fonamental del dret a la protecció de les dades de caràcter personal un cop feta la ponderació necessària davant dels interessos i riscos presents en aquest supòsit plantejat. Des de la perspectiva de la protecció de les dades de caràcter personal cal recordar que es desaconsella la interconnexió generalitzada de bases de dades de les administracions i que cal considerar fórmules alternatives atès que les interconnexions no són indispensables per millorar els serveis de l'administració.