

Dictamen en relación con la consulta planteada por una Administración pública sobre la solicitud de una Unidad de Recaudación Ejecutiva de otra Administración pública de acceder a las consultas que se formulan al Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción, en relación con determinadas empresas.

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito de una Administración pública sobre la solicitud de una Unidad de Recaudación Ejecutiva de otra Administración pública de acceder a las consultas que se formulan al Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción, en relación con determinadas empresas deudoras.

Se adjunta al escrito de consulta la solicitud presentada por la Recaudación Ejecutiva, mediante la que se pide el acceso a las consultas realizadas sobre determinadas empresas inscritas en el Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña, así como un informe jurídico que suscribe la responsable de una Asesoría Jurídica de la Administración que solicita el dictamen y al que se adjunta el modelo de certificado de inscripción que entrega dicho Registro.

Analizada la consulta y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el dictamen siguiente:

I

[...]

II

La consulta que plantea la Administración pública se refiere a la petición de la Recaudación Ejecutiva de tener acceso a las consultas que se efectúan al Registro de Empresas Acreditadas del sector de la construcción de Cataluña sobre determinadas empresas.

Estas consultas las efectúan al Registro aquellas empresas contratistas que desean contratar a una empresa subcontratista, a fin de que la empresa que efectúa la consulta al Registro, una vez realice el correspondiente encargo, quede exonerada del incumplimiento, por parte de la empresa subcontratista, de las obligaciones que le corresponden, de acuerdo con lo establecido en la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción.

El Decreto 102/2008, de 6 de mayo, de Creación del Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción no regula expresamente el acceso a dichas «consultas», que solicita la Unidad de Recaudación Ejecutiva.

El Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción tiene por finalidad disponer de información y garantizar el acceso a los datos que contiene, para contribuir a mejorar las condiciones de trabajo en el sector de la construcción, en general, y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, en particular (artículo 1.3 del Decreto 102/2008), y en dicho Registro tienen cabida las empresas bajo la forma de personas físicas o jurídicas (artículo 5.1 del Decreto 102/2008).

El Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 (RLOPD), excluye de su ámbito de aplicación el tratamiento de datos relativos a las empresas como personas jurídicas y los ficheros que se limiten a incorporar determinados datos de las personas físicas que prestan sus servicios en aquellas, como son el nombre y los apellidos y las funciones o puestos ejercidos, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales (artículo 2.2 del RLOPD), y también los datos relativos a empresarios individuales, cuando hagan referencia ellos en su calidad de comerciantes, industriales o navieros (artículo 2.3 del RLOPD).

Sin embargo, la exclusión de la aplicación del RLOPD establecida en el artículo 2.2 no operaría respecto a las personas físicas representantes de las empresas en todos los casos. Dicho artículo 2.2, en definitiva, sólo prevé la no aplicación del RLOPD a los datos de personas jurídicas y a los denominados «directorios de empresa» en relación, exclusivamente, con los datos personales que el propio artículo enumera en una lista cerrada, la cual no incluye, por ejemplo, la firma, sea manual o electrónica, o el DNI.

Por otro lado, el artículo 2.3 del RLOPD vincula la exclusión de los datos de empresarios individuales de su régimen de aplicación a la finalidad para la que se utilicen los datos. Es decir, la exclusión sólo opera mientras los datos del empresario individual se utilicen en un contexto que podríamos calificar de estrictamente profesional.

La interpretación que se haga del artículo 2.3 del RLOPD no debe contradecir lo que se pueda desprender de la propia LOPD, por lo que se tendrá que hacer una interpretación restrictiva de dicho artículo 2.3, a fin de evitar que determinados supuestos de tratamiento de datos de carácter personal queden fuera del control de la normativa de protección de datos.

Del escrito y la documentación que se adjunta por parte de la Administración pública que solicita el dictamen, hay que señalar que el modelo de certificado que entrega el Registro puede incluir, entre otros, los datos del DNI y de la firma de personas que no tienen la condición de comerciantes, industriales y navieros, por lo que son datos protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

III

La Recaudación Ejecutiva fundamenta su petición en lo que dispone el artículo 36.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado por el Real Decreto 1/1994, de 20 de junio, y en los artículos 53 y 89.1 a) del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, en relación con el deber de colaboración con la Administración de la Seguridad Social para suministrar cualquier tipo de información que sea útil para la recaudación de los recursos de la Seguridad Social.

El artículo 36.4 del TRLGSS establece:

«Los funcionarios públicos, incluidos los profesionales oficiales, están obligados a colaborar con la Administración de la Seguridad Social para suministrar toda clase de información, objeto o no de tratamiento automatizado, siempre que sea útil para la recaudación de recursos de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta de que aquéllos dispongan [...]»

El artículo 36.6 del TRLGSS dispone:

«La cesión de aquellos datos de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, que se deba efectuar a la Administración de la Seguridad Social conforme a lo dispuesto en este artículo o, en general, en cumplimiento del deber de colaborar para la efectiva recaudación de los recursos de la Seguridad Social, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito, tampoco será de aplicación lo que, respecto a las Administraciones públicas establece el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
[...]

Y, los artículos 53 y 89 a) de Real Decreto 1415/2004 citado establecen lo siguiente:

«Artículo 53. Deber general de información.
[...], las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuenta o de cualquier otro bien del deudor a la Seguridad Social y los funcionarios y fedatarios públicos están obligados a colaborar con la Administración de la Seguridad Social, suministrando cualquier información que pueda ser útil para la gestión recaudatoria, sea o no objeto de tratamiento automatizado, incluidos los datos de carácter personal, sin que su cesión requiera el consentimiento del afectado, ni se sujete a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, sin otras limitaciones que las establecidas en el artículo 36 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
[...]

«Artículo 89. Obtención de información para el embargo.
A requerimiento de las unidades de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, deberán facilitar información sobre los bienes y paradero del responsable de la deuda:
a) La Administración de la Seguridad Social y demás Administraciones públicas.
[...]

De acuerdo con ello, el TRLGSS habilitaría la cesión de datos entre el Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña y la Tesorería de la Seguridad Social.

IV

En relación con el deber de colaboración entre las Administraciones, en el que la Recaudación Ejecutiva fundamenta su petición, cabe señalar que el artículo 6 de la LOPD instaura con carácter general el principio según el cual «el tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa».

El artículo 11 de la LOPD dispone textualmente:

«1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.
2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:
a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.
[...]

El artículo 11.2 a) de la LOPD exime del requisito del consentimiento del afectado para las comunicaciones de datos personales cuando estén contempladas en una norma con rango legal que, en este caso, encontraría amparo en el artículo 36 del Texto

Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1/1994, de 20 de junio. De este modo se introduce una excepción a la regla general que exige el consentimiento previo del interesado en las comunicaciones destinadas al cumplimiento de los fines legítimos de ambos sujetos de la comunicación. Pero la exención del requisito del consentimiento no significa que quede inaplicable el régimen general de protección de datos. Las comunicaciones de datos de carácter personal entre Administraciones públicas o entre diferentes órganos de una misma Administración se rigen, en cualquier caso, por los principios de finalidad y de calidad de los datos.

En relación con dichos principios, los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido (artículo 4.1 de la LOPD).

El propio Tribunal Constitucional señala que el requisito del consentimiento sólo se puede eximir para las comunicaciones de datos cuando deba atenderse a bienes y derechos de relevancia constitucional, e introduce la necesidad de valorar su justificación, así como su proporcionalidad y la necesidad de que se haga mediante ley.

La sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, en el fundamento jurídico 13, se pronuncia en los términos siguientes:

«[...] 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, aún 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.»

Anteriormente a esta sentencia, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 186/2000, de 10 de julio, estableció que la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad, y que, a fin de 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 tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria en el sentido de que no existe otra medida más moderada para la consecución de este 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).

En el caso que nos ocupa, del análisis de esta sentencia se podría cuestionar la idoneidad de la medida propuesta por la Recaudación Ejecutiva, dado que el acceso a las consultas que se efectúan al Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción no suponen un encargo en firme por parte de la empresa que efectúa la consulta, sino que se trata de una mera expectativa, que sólo en caso de que se efectúe un determinado encargo, puede originar un auténtico derecho, sin que se pueda asegurar, con carácter general, la consecución del objetivo propuesto por parte de la Unidad de Recaudación

Ejecutiva, que es la recaudación de la deuda de una empresa. En todos aquellos casos en los que no se haya llegado a materializar la subcontratación, es obvio que se estará comunicando datos a la Unidad de Recaudación Ejecutiva que no resultarán relevantes para su finalidad. La petición de información a la Administración pública que solicita el dictamen sobre las consultas realizadas al Registro sólo resultaría proporcionada si no se cuenta con ningún otro sistema que pueda ofrecer una información más fiable sobre las entidades que efectivamente han subcontratado una determinada prestación.

Por otro lado, aún hay que tener en cuenta otro elemento vinculado a la aplicación del principio de proporcionalidad. El artículo 91.1 del Real Decreto 1415/2004, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social dispone que «la unidad de recaudación ejecutiva embargará los bienes del apremiado en el orden determinado por la mayor facilidad de su enajenación y la menor onerosidad de ésta para el apremiado». Y en cuanto al orden de prelación que hay que observar en el embargo de los bienes, este artículo se remite al orden establecido en los artículos 592.2 y 3 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil (LEC).

El artículo 592.2 de la LEC establece, mediante un listado, el orden que hay que observar en los embargos:

- «1.- Dinero o cuentas corrientes de cualquier clase.
- 2.- Créditos y derechos realizables en el acto o a corto plazo, y títulos, valores u otros instrumentos financieros admitidos a negociación en un mercado secundario oficial de valores.
- 3.- Joyas y objetos de arte.
- 4.- Rentas en dinero, cualquiera que sea su origen y la razón de su devengo.
- 5.- Intereses, rentas y frutos de toda especie.
- 6.- Bienes muebles o semovientes, acciones, títulos o valores no admitidos a cotización oficial y participaciones sociales.
- 7.- Bienes inmuebles.
- 8.- Sueldos, salarios, pensiones e ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomas.
- 9.- Créditos, derechos y valores realizables a medio y largo plazo.»

Según esta prelación, los créditos realizables en el acto o a corto plazo se sitúan en el segundo lugar, los ingresos procedentes de actividades profesionales mercantiles y autónomas en octavo lugar y los créditos realizables a medio y largo plazo ocupan el noveno lugar de esta lista.

Sólo resultaría adecuado, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, acceder a la información solicitada cuando los otros tipos de bienes y derechos precedentes en el orden de prelación (fundamentalmente, el dinero y las cuentas corrientes situados en primer lugar) no sean suficientes para hacer frente a la deuda. Esto pone de manifiesto, por otro lado, la desproporcionalidad de un acceso indiscriminado a todas las consultas que se hayan podido realizar en el Registro. En cambio, el acceso se tendría que limitar a las consultas realizadas respecto a las empresas concretas en las que su dinero y sus cuentas corrientes no sean suficientes para atender las deudas.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas en relación con la consulta planteada, se formulan las siguientes

Conclusiones

Los datos de carácter personal sólo pueden ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de finalidades directamente relacionadas con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado. El consentimiento no es necesario cuando la comunicación está expresamente habilitada por una norma con rango de ley.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 11.1 a) de la LOPD, la cesión a la Recaudación Ejecutiva de las consultas que se formulan sobre determinadas empresas al Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción estaría legitimada por el artículo 36 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1/1994, de 20 de junio.

Para que la medida propuesta pueda ser considerada proporcional a la finalidad recaudadora de la Unidad de Recaudación Ejecutiva, se tienen que haber agotado los otros medios menos invasivos a través de los cuales se pueda tener conocimiento de los encargos que se efectúan a empresas deudoras, y, en cualquier caso, quedaría limitada a los supuestos concretos en los que el dinero y las cuentas corrientes de la empresa subcontratista no sean suficientes para atender la deuda ante la Unidad de Recaudación Ejecutiva.