

Dictamen en relació amb la consulta formulada per una administració pública catalana sobre la sol·licitud del certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries mitjançant el correu electrònic

Es presenta davant l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades un escrit emès per una administració pública catalana sobre la sol·licitud del certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries mitjançant el correu electrònic i la seva adequació a la normativa de protecció de dades.

Analitzada la consulta, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, es dictamina el següent:

I

(...)

II

L'administració pública consultant manifesta, en el seu escrit, que està dissenyant un procediment que permeti els interessats demanar el certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries mitjançant l'ús del correu electrònic.

Com a mecanisme d'acreditació de la identitat del sol·licitant, l'administració planteja admetre que s'hi pugui adjuntar la documentació escaient de manera escanejada, en concret, el NIF de la persona a nom de la qual s'expedeix el certificat o, en cas de persones jurídiques, còpia de l'escriptura pública d'apoderament o un altre document acreditatiu vàlid en dret i el NIF de la persona apoderada.

Un cop rebuda la sol·licitud i la documentació que l'acompanya, el certificat seria tramès a la persona interessada per correu postal certificat a l'adreça fiscal que constés a la base de dades de l'administració.

L'administració planteja a aquesta Autoritat si aquest sistema s'adequa a la normativa de protecció de dades personals, qüestió que s'analitza en els apartats següents d'aquest dictamen.

III

Des de la vessant del dret a la protecció de dades personals, que és la perspectiva des de la qual s'emet aquest dictamen, és evident que la posada en funcionament d'aquest sistema de sol·licitud de certificats d'estar al corrent de les obligacions tributàries comporta el tractament d'un conjunt d'informació personal per part de l'administració. Per tant, caldrà considerar d'aplicació els principis i obligacions de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD), les previsions del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (en endavant, RLOPD), així com de la resta de normativa sectorial que resulti d'aplicació.

En aquest sentit, apuntar que l'article 3.c) de la LOPD defineix com a tractament de dades *"les operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències"*.

Als efectes que interessin en el present dictamen, convé incidir en les comunicacions o fluxos d'informació que es deriven de la implementació d'aquest sistema, tenint en compte particularment la manera en què aquests es duren a terme.

D'acord amb l'escrit de consulta, la persona interessada en sol·licitar l'emissió del certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries podrà fer arribar dita sol·licitud a l'administració per mitjà de l'enviament d'un correu electrònic, és a dir, emprant mitjans electrònics. A aquesta sol·licitud caldrà adjuntar-hi, de manera escanejada, el NIF de la persona a nom de la qual s'expedeix el certificat o, en cas de persones jurídiques, còpia de l'escriptura pública d'apoderament o un altre document acreditatiu vàlid en dret i el NIF de la persona apoderada, per tal d'acreditar la seva identitat.

Cal tenir en compte que, segons el principi de qualitat de les dades (article 4.1 LOPD), *“les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut”*.

En el cas examinat, l'administració exigirà als ciutadans l'aportació, a banda de les dades que es consignin en la sol·licitud, del seu NIF o, per a les persones jurídiques, d'una còpia de l'escriptura pública d'apoderament o un altre document acreditatiu vàlid en dret i el NIF de la persona apoderada com a mitjà necessari per acreditar la seva identitat.

La Disposició addicional sisena de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària (Llei 58/2003) estableix que els obligats tributaris han d'incloure el seu NIF en totes les autoliquidacions, declaracions, comunicacions o escrits que presentin davant l'Administració Tributària.

Segons l'article 18.1 del Reial decret 1065/2007, de 27 de juliol, que aprova el Reglament general de les actuacions i dels procediments de gestió i inspecció tributària i de desenvolupament de les normes comunes dels procediments d'aplicació dels tributs (RD 1065/2007), les persones físiques i jurídiques, així com els obligats tributaris a què es refereix l'article 35.4 de la Llei 58/2003, tindran un NIF per a les seves relacions de naturalesa o amb transcendència tributària.

L'apartat 2 d'aquest mateix precepte disposa que el NIF podrà acreditar-se pel seu titular mitjançant l'exhibició del document expedit per a la seva constància per l'Administració Tributària, del document nacional d'identitat (DNI) o del document oficial en què s'assigni el número personal d'identificació d'estranger (NIE).

D'acord amb aquests preceptes, en la mesura que el NIF permet acreditar la identitat inequívoca del ciutadà davant l'administració pública tributària, es considera que és una dada personal adequada, pertinent i no excessiva per a la tramitació i l'emissió dels certificats d'estar al corrent de les obligacions tributàries per part de l'administració competent, per la qual cosa l'administració pot exigir la seva presentació a les persones que sol·licitin obtenir els certificats.

En relació, precisament, amb la manera prevista per l'administració competent perquè el ciutadà presenti aquesta documentació (així com la sol·licitud), això és, mitjançant l'enviament d'un correu electrònic, es considera convenient fer referència, d'entrada, a les previsions de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP).

Aquesta llei reconeix el dret dels ciutadans *“a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans electrònics”* i, alhora, *“regula els aspectes bàsics de la utilització de les tecnologies de la informació en l'activitat administrativa, en les relacions entre les administracions públiques, així com en les relacions dels ciutadans amb aquestes”*

amb la finalitat de garantir els seus drets, un tractament comú davant les administracions i la validesa i eficàcia de l'activitat administrativa en condicions de seguretat jurídica" (article 1.1).

D'acord amb el seu article 4, la utilització de les tecnologies de la informació resta supeditada, entre d'altres, al compliment d'un seguit de principis, entre els quals cal destacar, als efectes que interessin:

- El respecte al dret a la protecció de dades de caràcter personal en els termes que estableix la LOPD, en les altres lleis específiques que regulen el tractament de la informació i en les seves normes de desplegament, així com els drets a l'honor i a la intimitat personal i familiar (apartat a).

- El principi de seguretat en la implantació i utilització dels mitjans electrònics per les administracions públiques, en virtut del qual s'exigeix almenys el mateix nivell de garanties i seguretat que es requereix per a la utilització de mitjans no electrònics en l'activitat administrativa (apartat f).

- El principi de proporcionalitat, en virtut del qual només s'exigeixen les garanties i mesures de seguretat adequades a la naturalesa i circumstàncies dels diferents tràmits i actuacions. Així mateix només es requereixen als ciutadans les dades que siguin estrictament necessàries en atenció a la finalitat per a la qual se sol·licitin (apartat g).

Dit això i pel que fa, en concret, al dret a la protecció de dades personals, fer avinent que la utilització del correu electrònic per l'administració consultant com a mitjà de recollida de determinades dades personals contingudes en la sol·licitud i en la documentació que l'acompanya comporta que aquesta entitat, com a responsable del tractament (article 3.d) LOPD):

- Compleixi amb el deure d'informació previst a l'article 5.1 de la LOPD. Aquest precepte disposa que els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:

"a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades i dels destinataris de la informació.

b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.

c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.

d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.

e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant."

Aquesta informació ha de figurar, de manera clarament llegible, en el formulari de sol·licitud del certificat a emplenar per la persona interessada (article 5.2 LOPD), per exemple, per mitjà d'una clàusula o llegenda informativa.

- Disposi, amb caràcter previ a la recollida d'aquestes dades personals, del corresponent fitxer, creat en els termes establerts a l'article 20 de la LOPD i 54 del Reglament de desplegament de la LOPD, aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre (RLOPD).

- Adopti les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu escaients *"per tal de garantir la seguretat de les dades personals que seran tractades, així com per evitar la seva alteració, pèrdua, tractament o accés no autoritzat, tenint en compte l'estat de la tecnologia, la naturalesa de les dades emmagatzemades i els riscos a què estan exposats, tant si provenen de l'acció humana o del medi físic o natural "* (article 9 LOPD).

Aquestes mesures de seguretat venen regulades en el Títol VIII del RLOPD, que les classifica en tres nivells diferents –bàsic, mitjà i alt- en funció de la tipologia de dades personals que en cada cas es prevegin tractar, i tenen caràcter acumulatiu, de tal manera que les establertes per a cada nivell exigeixen incorporar les previstes per als nivells inferiors.

L'objectiu perseguit amb la seva implementació és garantir no només la confidencialitat, sinó també la integritat i la disponibilitat de la informació amb la finalitat de garantir, en definitiva, el dret fonamental a la protecció de dades personals.

En el cas examinat, i d'acord amb la tipologia de dades personals que sembla ser que serien tractades (dades identificatives i de característiques personals), les mesures de seguretat a implementar corresponen a les de nivell bàsic (article 81.1 RLOPD) i, en concret, tenint en compte que el seu tractament s'efectuarà de manera automatitzada, correspondrà aplicar les mesures descrites en els articles 89 a 94 del RLOPD.

En particular, i atès que *a priori* no es preveu tractar dades personals de caràcter sensible que requereixin l'adopció d'un nivell superior de mesures de seguretat, la tramesa de la informació personal a través de xarxes públiques no requerirà el xifratge de les dades comunicades o l'adopció d'altres mecanismes que garanteixin que la informació no sigui intel·ligible ni manipulada per tercers.

IV

El segon flux d'informació que tindrà lloc amb la posada en funcionament d'aquest sistema de sol·licitud i que cal examinar és el consistent en l'enviament del certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries a la persona que així ho ha sol·licitat per correu postal certificat a l'adreça fiscal que consti a la base de dades de l'administració.

Un cop rebuda la sol·licitud efectuada pel ciutadà i abans de procedir a remetre-li aquest certificat per correu postal (transmissió no electrònica), l'administració té l'obligació de comprovar que la persona que el sol·licita és qui diu ser, als efectes d'evitar l'accés no autoritzat a les dades personals que es contenen en els certificats per terceres persones diferents al titular (article 9 LOPD). De no fer-ho, podria tenir lloc una cessió de dades personals per part de l'administració (article 3.i) LOPD), actuació que requereix comptar amb el consentiment de l'interessat o, en seu defecte, amb una norma amb rang de llei que ho autoritzi (article 11 LOPD).

En el cas que s'examina, tal i com s'apuntava a l'inici del dictamen, l'administració proposa, com a mecanisme d'acreditació de la identitat del sol·licitant, permetre adjuntar a la sol·licitud tramesa per correu electrònic el NIF de la persona a nom de la qual s'expedeix el certificat o, en cas de persones jurídiques, còpia de l'escriptura pública d'apoderament o un altre document acreditatiu vàlid en dret i el NIF de la persona apoderada, de manera escanejada.

La utilització d'aquest mecanisme d'identificació i d'acreditació podria semblar *a priori* no adequat, atesa l'existència d'altres mecanismes que ofereixen més garanties i els quals seria més recomanable emprar.

En concret, l'article 13 de la LAECSP que regula els requisits d'identificació i d'autenticació dels ciutadans en les seves relacions amb l'administració pública per mitjans electrònics permet la utilització (apartat 2):

“a) En tot cas, dels sistemes de signatura electrònica incorporats al document nacional d'identitat, per a persones físiques.

- b) *De sistemes de signatura electrònica avançada, inclosos els basats en un certificat electrònic reconegut, admesos per les administracions públiques.*
- c) *D'altres sistemes de signatura electrònica, com la utilització de claus concertades en un registre previ com a usuari, l'aportació d'informació coneguda per les dues parts o altres sistemes no criptogràfics, en els termes i les condicions que es determinin en cada cas."*

Per la seva part, la normativa de protecció de dades, en establir les mesures de seguretat aplicables als tractaments de dades personals, regula també, dins les mesures de nivell bàsic, mecanismes per a la identificació i l'autenticació dels usuaris, entenent, en aquest sentit, com a "autenticació" el procediment de comprovació de la identitat de l'usuari (article 5.2.b) RLOPD) i com a "usuari" els subjectes autoritzats per accedir a dades o recursos (article 5.2.p) RLOPD). En concret, l'article 93 del RLOPD disposa que:

- "1. El responsable del fitxer o tractament ha d'adoptar les mesures que garanteixin la correcta identificació i autenticació dels usuaris.*
- 2. El responsable del fitxer o tractament ha d'establir un mecanisme que permeti la identificació de forma inequívoca i personalitzada de qualsevol usuari que intenti accedir al sistema d'informació i la verificació conforme està autoritzat.*
- 3. Quan el mecanisme d'autenticació es basi en l'existència de contrasenyes, hi ha d'haver un procediment d'assignació, distribució i emmagatzematge que en garanteixi la confidencialitat i integritat.*
- 4. El document de seguretat ha d'establir la periodicitat, que en cap cas ha de ser superior a un any, amb què s'han de canviar les contrasenyes que, mentre estiguin vigents, s'han d'emmagatzemar de forma intel·ligible."*

Així, per exemple, una manera de garantir la identitat de l'emissor del correu electrònic adreçat a l'administració, la integritat de la informació continguda, així com la confidencialitat d'aquesta informació, podria ser mitjançant l'ús per part del ciutadà del DNI electrònic o d'altres sistemes de signatura electrònica (Llei 59/2003, de 19 de desembre, de firma electrònica).

No obstant això, tenint en compte que, com s'indica en la consulta, el certificat sol·licitat serà tramès, seguint allò establert a la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributària, a l'adreça fiscal del sol·licitant que consta a la base de dades de l'administració per correu postal certificat, des de la vessant de la protecció de dades personals, es podria admetre el mecanisme d'acreditació plantejat per l'administració, basat exclusivament en adjuntar, a la sol·licitud que s'envia per correu electrònic, la documentació escaient de manera escanejada.

D'acord amb la Llei 43/2010, de 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal, aquest servei d'entrega comporta una garantia fixa contra els riscos de pèrdua, robatori o deteriorament i facilita al remitent, si s'escau i a petició d'aquest, una prova de dipòsit de l'enviament postal o del lliurament al destinatari (article 3.4), de tal manera que persones diferents al sol·licitant no podrien accedir, en principi, a les dades que consten en el certificat, donant així compliment a allò previst a l'article 9 de la LOPD.

D'acord amb les consideracions fetes en aquest dictamen en relació amb la consulta plantejada, es fan les següents,

Conclusions

La posada en funcionament d'un sistema de sol·licitud del certificat d'estar al corrent de les obligacions tributàries mitjançant l'ús del correu electrònic obliga l'administració

pública consultant, com a responsable del tractament, a adoptar les mesures de caràcter tècnic i organitzatiu que siguin necessàries per tal de garantir la correcta identificació i autenticació de les persones que sol·liciten aquests certificats.

En el cas examinat, en la mesura que el certificat serà tramès a l'adreça fiscal que consti a la base de dades de l'administració pública consultant per correu postal certificat, emprar un mecanisme d'acreditació de la identitat del sol·licitant basat en l'enviament per correu electrònic de la documentació escaient de manera escanejada pot ser admissible, si bé seria recomanable emprar altres mecanismes que ofereixen més garanties.

Barcelona, 9 de juliol de 2012