

**Informe en relació amb la Proposta presentada pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Medi Natural, a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2015 (M-179)**

El Departament d'Economia i Coneixement ha tramès a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades la Proposta presentada pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Medi Natural, a incloure a l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2015 (M-179), per a l'estudi i emissió del corresponent informe amb caràcter d'urgència.

Analitzada la proposta, que no s'acompanya de la Memòria sinó només d'una breu justificació de la mesura, i tenint en compte la normativa vigent aplicable, i vist l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa el següent:

I

(...)

II

El present informe s'elabora amb caràcter d'urgència a petició del Departament d'Economia i Coneixement. En aquest sentit, convé posar de manifest que el breu termini de què disposa aquesta Autoritat dificulta dur a terme una anàlisi acurada de la Proposta del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Medi Natural a incloure en l'Avantprojecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2015 (en endavant, la Proposta). L'anàlisi de totes les repercussions derivades d'una mesura com la proposada requeriria disposar d'un termini més ampli, tal com es desprèn de l'article 15.f) de l'Estatut de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, aprovat pel Decret 48/2003, de 20 de febrer, el qual estableix que l'informe s'ha d'emetre en el termini de 15 dies.

La dita Proposta té per objecte modificar l'apartat 3 de la disposició addicional setena de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

La dita disposició addicional de la Llei 2/2014 estableix el següent:

*"Setena. Habilitació de diversos departaments i ens de l'Administració de la Generalitat*

1. (...)
2. (...)
3. *Habilitació del departament competent en matèria d'agricultura*

*S'habilita el departament competent en matèria d'agricultura perquè pugui comprovar, d'ofici i sense el consentiment previ de les persones interessades, les dades personals que consten en la Declaració única agrària amb la finalitat de comprovar si es compleixen els requisits necessaris per a la percepció dels ajuts sol·licitats."*

La Proposta que s'informa modifica aquest apartat 3 de la disposició addicional setena en el sentit següent:

*“S’habilita el departament competent en matèria d’agricultura perquè pugui comprovar, d’ofici i sense el consentiment previ de les persones interessades, les dades personals declarades en la Declaració Única Agrària, a nom de la persona declarant o d’altres membres de l’explotació, i si s’escau, les dades identificadores, de residència, dades econòmiques (renda, tributs, ingressos i obligacions tributàries i socials), de seguretat social (dels assalariats, autònoms i de l’empresa), de prestacions socials i patrimoni, amb la finalitat de comprovar si es compleixen els requisits necessaris per a la percepció dels ajuts o efectuar els tràmits que s’han de realitzar a través de l’esmentada declaració.”*

El text de la Proposta que s’examina preveu una habilitació general a favor del departament competent en matèria d’agricultura, ramaderia, pesca i medi natural de l’Administració de la Generalitat de Catalunya, per tal d’accedir a determinada informació personal tant de les persones que presenten la Declaració Única Agrària (en endavant, DUN), per tal de sol·licitar un ajut en el sector agrari o ramader, o bé per efectuar un altre tràmit en què la DUN és pertinent, com de terceres persones –membres de l’explotació agrària–, amb la finalitat de comprovar el compliment de les condicions necessàries per poder rebre tals ajuts o bé per efectuar tals tràmits.

Pel que fa a la necessitat d’aquesta Proposta, en l’escrit que l’acompanya s’exposa que la modificació de l’habilitació realitzada per la Llei 2/2014 –prevista, com s’ha vist, en relació amb l’accés a les dades declarades en la DUN per les persones sol·licitants dels ajuts de què es tracti– respon a la voluntat d’ampliar la finalitat de les consultes realitzades pel departament competent en matèria d’agricultura, ramaderia, pesca i medi natural a aquells altres tràmits que es realitzen mitjançant la DUN (per exemple, la sol·licitud de qualificació com a explotació agrària prioritària o la sol·licitud d’inscripció al registre de la titularitat compartida de les explotacions agràries, entre d’altres) i per a la realització dels quals es requereix l’accés a determinada informació personal tant de la persona sol·licitant com dels membres de l’explotació agrària.

No s’exposa però els motius concrets que justificarien aquesta mesura.

### III

El flux d’informació que es preveu realitzar tindria, segons el cas, el departament competent en matèria d’agricultura de l’Administració de la Generalitat de Catalunya com a destinatari de la informació personal i podria tenir diversos cedents d’aquesta informació en funció dels requisits o condicions exigides per a la concessió o percepció dels ajuts de què es tracti o per a la realització dels tràmits de què es tracti d’acord amb la normativa que els resulti d’aplicació.

En principi sembla que la informació es comprovaria a partir d’altra informació de la qual disposaria el mateix departament, però no es pot descartar que es tracti d’informació que estigui en poder d’altres departaments de l’Administració de la Generalitat o d’altres administracions públiques. En la mesura en què aquesta administració i l’ens o entitat responsable de la informació sol·licitada no formin part de la mateixa persona jurídica, tindria consideració de cessió de dades (article 3.i) de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD)).

Per tant, cal tenir present que ens podríem trobar davant de comunicacions de dades provinents d’altres administracions públiques, les quals tindrien consideració de cessió de dades (article 3.i) LOPD), però també davant de comunicacions de dades provinents de la mateixa administració pública que vol efectuar la comprovació de les dades, les quals no

tindrien aquesta consideració de cessió de dades (article 3.i) LOPD) sempre que tinguessin lloc entre unitats o serveis que formen part de la mateixa persona jurídica.

Per a aquells casos en què la comunicació de dades tingui consideració de cessió, per tal de considerar-la conforme amb la normativa de protecció de dades, caldria tenir en compte el règim establert, amb caràcter general, a l'article 11 de la LOPD segons el qual:

*“1. Les dades de caràcter personal objecte de 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”.*

Aquesta regla general troba però determinades excepcions, entre les quals cal destacar, la possibilitat que la comunicació estigui autoritzada en una llei o norma amb rang de llei (article 11.2.a) LOPD).

Així mateix, atès que, com s'ha dit, és probable que el flux d'informació objecte de la Proposta es configuri, com a mínim en molts casos, com una “comunicació de dades entre administracions públiques”, caldria tenir en compte el que disposa l'article 21 de la mateixa llei, segons el qual:

*“1. Les dades de caràcter personal recollides o elaborades per les administracions públiques per a l'exercici de les seves atribucions no han de ser comunicades a altres administracions públiques per a l'exercici de competències diferents o de competències que tractin matèries diferents, (...)”.*

La comunicació de dades plantejada, per tant, només seria possible si es disposa del consentiment dels titulars de les dades, o bé si existeix suficient cobertura legal, en atenció

al que disposen els articles 11 i 21 de la LOPD, citats. Això, sens perjudici del necessari respecte per la resta de principis i obligacions de la LOPD.

Per a aquells casos en què la comunicació de dades no es consideri pròpiament una cessió, en realitzar-se entre unitats que formen part de la mateixa persona jurídica, caldria igualment disposar d'aquest consentiment previ de la persona afectada o d'una cobertura legal si la informació personal a què s'ha tingut accés es destina a una finalitat diferent de la que va justificar la seva recollida inicial (article 4 LOPD).

Atès que el text de la Proposta que s'examina té, precisament, la vocació de ser la “cobertura legal” que hauria de legitimar la cessió de dades plantejada sense fer necessària l'obtenció del previ consentiment dels afectats o titulars de les dades (article 3.e) LOPD), cal fer avinent la necessitat que la dita “cobertura legal” respecti, en qualsevol cas, el contingut essencial del dret a la protecció de dades de caràcter personal (article 18.4 CE).

A aquesta qüestió ens referim en els apartats següents d'aquest informe.

#### IV

El dret a la protecció de dades de caràcter personal o “dret a l'autodeterminació informativa” gaudeix de les garanties constitucionals específiques dels drets fonamentals. En aquest sentit, cal tenir en compte que segons l'article 53.1 de la Constitució:

*“Els drets i les llibertats reconeguts en el Capítol Segon del present Títol vinculen tots els poders públics. Només per llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial, podrà regular-se l'exercici d'aquests drets i d'aquestes llibertats, (...)”.*

Com es deriva d'aquesta previsió constitucional, el conjunt de principis, característiques i potestats que conformen el contingut essencial del dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal o a l'autodeterminació informativa han de ser respectats per qualsevol desenvolupament normatiu que es faci d'aquest dret fonamental.

Com ha posat de manifest repetidament la jurisprudència constitucional, qualsevol límit que s'imposi a un dret fonamental ha de ser necessari, proporcionat i respectuós amb el contingut essencial del dret (SSTC 11/1981, 281/2005 o 126/2004, entre d'altres).

En relació amb el dret a l'autodeterminació informativa i la concreció del seu contingut essencial, que podem considerar que engloba el conjunt de principis i facultats que s'atorga al titular de les dades (article 3.e) LOPD), cal tenir en compte la STC 292/2000, segons la qual:

*"(...) las facultades legalmente atribuidas a los sujetos concernidos y las consiguientes posibilidades de actuación de éstos son necesarias para el reconocimiento e identidad constitucionales del derecho fundamental a la protección de datos. Asimismo, esas facultades o posibilidades de actuación son absolutamente necesarias para que los intereses jurídicamente protegibles, que constituyen la razón de ser del aludido derecho fundamental, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De manera que, privada la persona de aquellas facultades de disposición y control sobre sus datos personales, lo estará también de su derecho fundamental a la protección de datos, puesto que, como concluyó en*

*este punto la STC 11/1981, de 8 de abril (FJ 8), "se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".*

Per la seva part, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) també ha reiterat en diverses ocasions que qualsevol limitació a l'exercici d'un dret fonamental ha de superar l'anomenat "test dels límits", és a dir, ha d'estar prevista en una llei, ha de ser necessària en una societat democràtica per a aconseguir una finalitat legítima, i ha de ser proporcional en relació amb aquesta finalitat que es pretén aconseguir en cada cas.

Com es desprèn de la jurisprudència del TEDH, no és suficient el fet que una previsió relativa a l'exercici d'un dret fonamental estigui recollida en una llei. L'existència d'una base legal a nivell intern que prevegi una limitació d'un dret no és suficient, sinó que cal que aquesta llei interna sigui "accessible" i sigui "predictible", en el sentit que els ciutadans afectats puguin comprendre l'abast de la limitació del dret (SSTEDH Amann c. Suïssa, de 16.2.2000; Rotaru c. Rumania, de 4.5.2000; Cotlet c. Rumania, de 3.6.2003; Liberty i altres c. Regne Unit, de 1.10.2008, entre d'altres).

En definitiva, de la jurisprudència del TC i del TEDH es desprèn que el desenvolupament legislatiu d'un dret fonamental ha d'assegurar que no es buida de contingut el propi dret. Que no es desnaturalitza el propi dret de manera que es puguin deixar sense l'adequada protecció els béns i interessos jurídics que el dret fonamental ha de protegir.

Per tant, com s'ha dit, qualsevol previsió que s'estableixi en l'Avantprojecte de llei de mesures fiscals i financeres per a l'any 2015 per tal d'habilitar una comunicació de dades personals sense consentiment dels afectats haurà de respectar els principis, garanties i, en definitiva, el contingut essencial del dret a l'autodeterminació informativa.

És en aquest context, el del respecte del contingut essencial del dret a l'autodeterminació informativa, que caldrà examinar, a continuació, el text de la Proposta que se sotmet a informe.

## V

L'article 4 de la LOPD, relatiu al principi de qualitat de les dades, estableix que *"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."*

La finalitat de la cessió explicitada en la Proposta és la de "comprovar" les dades personals *"declarades en la DUN"* i si s'escau *"les dades identificadores, de residència, dades econòmiques (renda, tributs, ingressos i obligacions tributàries i socials), de seguretat social (dels assalariats, autònoms i de l'empresa), de prestacions socials i patrimoni"*, per tal de *"comprovar si es compleixen els requisits necessaris per a la percepció dels ajuts o efectuar els tràmits que s'han de realitzar a través de l'esmentada declaració."*

Es valora positivament, des del punt de vista de la protecció de dades, l'intent de concreció de les dades personals a què el departament pretén tenir accés als efectes de comprovar *"si es compleixen els requisits necessaris per a la percepció dels ajuts o efectuar els tràmits que s'han de realitzar a través de l'esmentada declaració"*, tot i que algunes de les dades segueixen oferint força dubtes pel que fa al seu abast (p. ex. informació sobre "tributs", "ingressos", "obligacions socials", "dels assalariats", "autònoms" etc.).

Dit això, convé fer avinent que la redacció emprada en aquest sentit sembla indicar que la informació relativa a *"les dades identificadores, de residència, dades econòmiques (renda, tributs, ingressos i obligacions tributàries i socials), de seguretat social (dels assalariats, autònoms i de l'empresa), de prestacions socials i patrimoni"* no constaria en la DUN i que, per tant, es tracta d'una informació personal que no hauria estat aportada al departament per la persona titular de l'explotació agrària en el moment d'efectuar tal declaració.

No s'aporta però una memòria en què es clarifiqui ni quines són "les persones membres de l'explotació" a què fa referència la proposta, ni tampoc, per exemple les dades concretes sobre ingressos, tributs d'obligacions socials, dels assalariats o de patrimoni que es preveu comprovar.

A més, en la proposta s'estableix que la finalitat de la comprovació seria no només comprovar si es reuneixen els requisits necessaris per a la percepció dels ajuts (previsió que ja estava contemplada a la Llei 2/2014) sinó també comprovar els requisits necessaris *"per efectuar els tràmits que s'han de realitzar a través de l'esmentada declaració"*.

En la justificació de la mesura s'indica a títol d'exemple alguns d'aquests tràmits (sol·licitud de qualificació com a explotació agrària prioritària o sol·licitud d'inscripció al registre de la titularitat compartida de les explotacions agràries) però atesa la redacció del precepte no es pot descartar que es pretengui que, actualment o en el futur, afecti també altres tràmits.

Per tal de poder avaluar la compatibilitat de la previsió que s'analitza amb la normativa de protecció de dades es requeriria disposar d'una major concreció en el text de la proposta, com també disposar de la memòria de la disposició.

No obstant això, convé recordar que per verificar el compliment dels requisits establerts per la normativa vigent per accedir a un determinat ajut o el reconeixement d'un determinat dret o situació, sempre que existeixi una prèvia sol·licitud per l'interessat, sembla que l'accés a les dades de la mateixa persona interessada (o persones interessades en el cas que hi

hagi diversos membres de l'explotació) es podria articular perfectament a partir del consentiment de la persona afectada i les previsions que ja estableix la normativa vigent mitjançant una declaració responsable, regulada a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que estableix, entre d'altres mesures de simplificació administrativa, la declaració responsable (articles 35 i 36 de la Llei 26/2010).

Aquesta via permetria accedir a la informació necessària per a verificar les dades del propi sol·licitant a partir del seu propi consentiment. Així per una banda, la previsió d'una declaració responsable permetria utilitzar l'habilitació prevista a l'article 35.3 de la Llei 26/2010 per verificar les dades que s'hi contenen. Per tant seria el mateix ciutadà qui declararia les dades a tenir en compte, que alhora, en el mateix imprès de la declaració responsable hauria de ser informat de la possibilitat de verificació de les dades declarades, com a conseqüència necessària del fet d'haver facilitat aquelles dades.

Barcelona, 24 de novembre de 2014