

La consulta plantea a esta Agencia (AEPD) una “aclaración” respecto del alcance de la información suministrada por la TGSS a la Administración local para el cobro de deudas no provenientes de tributos (por ejemplo, multas de tráfico), mediante una interpretación que el consultante realiza tanto de la Ley General Tributaria (LGT) como del Reglamento General de Recaudación (RGR).

I

Como se desprende del planteamiento que se realiza en la consulta, el intento de dar respuesta a la cuestión requiere una aproximación al régimen de la cesión de datos de carácter personal.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en adelante LOPD, incluye la cesión de datos dentro del concepto de tratamiento en el artículo 3 c) de dicho texto legal:

“Tratamiento de datos: operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias.”

Como vemos, la cesión de datos de carácter personal constituye un tratamiento sujeto a los preceptos de la LOPD. La Ley Orgánica regula el régimen de las cesiones de datos en el artículo 11, consagrando el criterio general de la necesidad de consentimiento, al establecer lo siguiente en el apartado 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.”

No obstante, en el apartado 2 de dicho artículo se recogen las excepciones a la necesidad de consentimiento:

“2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: Cuando la cesión está autorizada en una ley.”

Examinaremos a continuación la existencia de habilitación legal suficiente para dicha cesión de datos.

A este respecto hay además que señalar que el Tribunal Constitucional ha interpretado los requisitos y circunstancias de la cesión de datos entre Administraciones Públicas en diversas sentencias, entre las que cabe destacar ahora la STC 17/2013, de 31 de enero (FJ 4º), y la STC 292/2000, de 30 de noviembre, a que hace referencia la anterior:

“[...] en la STC 292/2000 declaramos inconstitucional un determinado inciso del apartado 1 del art. 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, por cuanto regulaba la posibilidad de que una norma reglamentaria permitiera la cesión de datos entre Administraciones públicas para ser empleados en el ejercicio de competencias o para materias distintas a las que motivaron su originaria recogida sin necesidad de recabar previamente el consentimiento del interesado (art. 11.1 LOPD, en relación con lo dispuesto en los arts. 4.1 y 2 y 5.4 y 5), soslayando de esta forma la obligada reserva de ley derivada del art. 53.1 para el establecimiento de la regulación y los límites de un derecho fundamental.

*En conclusión, tal como establece nuestra doctrina, es claro que la Ley Orgánica de protección de datos **no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones públicas** dado que, además, estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, **si existe previsión legal expresa para ello** [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a*



reserva de ley. Reserva legal que, como es obvio, habrá de cumplir con los restantes requisitos derivados de nuestra doctrina –esencialmente, basarse en bienes de dimensión constitucional y respetar las exigencias del principio de proporcionalidad– para poder considerar conforme con la Constitución la circunstancia de que la norma legal en cuestión no contemple, por tanto, la necesidad de contar con el consentimiento del afectado para autorizar la cesión de datos.

*Conforme a nuestra doctrina (STC 292/2000, FJ 16) **corresponde al legislador** determinar cuándo concurre ese bien o derecho que justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales y en qué circunstancias puede limitarse. La finalidad de este derecho fundamental es garantizar a la persona un poder de disposición sobre el uso y destino de sus datos con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad y derecho del afectado, garantizando a los individuos un poder de disposición sobre esos datos, mientras que, **para los poderes públicos, el derecho fundamental a la protección de los datos personales impone la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías**; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información (STC 292/2000, FJ 6 in fine). [...]*

II

Así las cosas, y a efectos de este Informe, se hace necesario comparar dos normas legales, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), y el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS).

En ambos se regula de manera parecida (pero no igual) la facultad de los órganos o entidades encargados de dicha función de:

- a) solicitar información a terceros públicos o privados sobre sus propias obligaciones tributarias o de seguridad social, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas (art. 93 LGT y 40.1 a 40.5 TRLGSS).
- b) la consiguiente obligación de las autoridades de proporcionar dicha información cuando se precise para el ejercicio de las competencias



atribuidas al solicitante (ya sea de trascendencia tributaria, art. 94 LGT, o de seguridad social, art. 40.6 TRLGSS), y

- c) el carácter reservado de los datos obtenidos por dichos órganos en el ejercicio de sus funciones, de manera que se prohíbe la cesión de los mismos, incluso a otras Administraciones Públicas, salvo que las cesiones tengan por objeto las finalidades previstas en cada una de dichas leyes (art. 95 LGT y 77 TRLGSS).

Y es en este último punto donde se produce una diferencia esencial entre el régimen de las cesiones permitidas a las autoridades tributarias y a las autoridades de seguridad social, por cuanto si bien ambas normas permiten la cesión para

“la colaboración con las administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias”, (apartados b) del art. 95.1 LGT y 77.1 TRLGSS),

el apartado j) de dicho art. 95.1 LGT, establece la posibilidad legal de la cesión para:

*“La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la **recaudación de recursos públicos no tributarios** para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos”.*

No puede pasarse por alto la diferente redacción de las cesiones autorizadas a cada uno de los diferentes tipos de datos, de manera que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional ya mencionada, el legislador ha establecido las posibles cesiones de cada uno de ellos, y respecto de los datos de seguridad social no ha comprendido en las cesiones permitidas por la ley la misma extensión que las cesiones permitidas a los datos obtenidos por las administraciones tributarias. Del mismo modo, la LGT es de 2005, y el TRLGSS, de 2015, por lo que incluso por una razón temporal cabe deducir que el legislador no ha querido introducir para la cesión de datos reservados provenientes de la Administración de la seguridad social los mismos supuestos legitimadores de dicha cesión que para los datos provenientes de la Administración tributaria.



Ello significa que no puede interpretarse la legislación existente de manera incongruente con los principios anteriores o que conduzcan a un resultado no querido por el legislador, de tal manera que cuando el art. 95.1 LGT hace referencia a que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, ello hay que interpretarlo de conformidad y en relación con el ya citado art. 77 TRLGSS, de manera que los datos obtenidos por una Administración tributaria, (como puede ser una entidad local, recaudador ejecutivo en el caso) mediante cesión de la TGSS a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales, no puede entenderse que puedan ser utilizados, en lo que atañe al cumplimiento de la legislación de protección de datos, para finalidades distintas para las cuales se cedieron.

Así, no puede interpretarse ni aplicarse el artículo 95.1 b) LGT en un sentido tal que permita entender que los datos obtenidos por una Administración Tributaria mediante cesión de la Administración de la Seguridad Social puedan ser utilizados para fines distintos de los permitidos por dicha cesión, ni tampoco que a su vez dichos datos pueda ser cedidos por dicha Administración tributaria cesionaria a otra Administración para fines distintos de aquellos para los cuales la Administración de la seguridad social originariamente cedente pudo haber lícitamente cedido dichos datos según lo dispuesto en el artículo 77 TRLGSS, y ello, de la misma manera que se expresó en el informe de esta Agencia Española de Protección de Datos 1578/1997, de 17 de marzo de 1997, citado por la consultante, porque cabe entender que el TRLGSS constituye legislación especial frente a la LGT.

III

En un ámbito tributario distinto, como es el de los territorios forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava, puede comprobarse cómo en el año 2008 se produce una modificación de las Normas Forales Tributarias de los tres Territorios Históricos, al añadirse una letra m) al apartado 1 de los artículos 94, de la Norma Foral 2/2005 General Tributaria de Bizkaia, y 92 de las Normas Forales de Gipuzkoa (Norma Foral 2/2005 de 8 de marzo) y Álava, (Norma Foral 6/205, de 28 de febrero), que trata de otorgar cobertura normativa a esta circunstancia específica planteada por el consultante, respecto del ámbito

objetivo propio de la competencia de dichos territorios históricos, con el contenido siguiente:

“Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

m) La colaboración con las Administraciones públicas territoriales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la recaudación de los ingresos de Derecho Público de su competencia.”

Como puede observarse, esta redacción incluye expresamente la posibilidad de cesión de los datos reservados a las administraciones públicas territoriales de la comunidad autónoma, incluyendo su utilización para la recaudación de ingresos de derecho público no necesariamente limitados a los tributos, sino que incluirían también todos los demás ingresos de derecho público de origen no tributario.

En consecuencia, el legislador estatal no ha llegado a establecer como base legitimadora de la cesión de datos en la LGT a efectos de la recaudación de ingresos de derecho público no tributarios la misma extensión que las normas forales generales en los territorios forales, y en materia de cesión de datos obtenidos por la Administración de la Seguridad Social ni siquiera contempla dicha posibilidad.

IV

No se comparte por último la opinión del consultante acerca de la interpretación que realiza de la LGT y del RGR para deducir de estas normas que es irrelevante la finalidad de la cesión de los datos que realiza la TGSS conforme al art. 77.1 b) del TRLGSS, de manera que una vez cedidos dichos datos con la finalidad expresa de su utilización para fines tributarios pueda la entidad local consultante utilizarlos para la efectiva aplicación de los tributos “o cualquier clase de recursos cuya gestión tiene encomendada” (sic).

En primer lugar cabe decir que la interpretación que se realiza aquí es relativa a la legislación de protección de datos, pero es que además la propia Ley General Tributaria establece específicamente, como se ha dicho, finalidades para los cuales los datos obtenidos por las administraciones tributarias pueden válidamente cederse, por lo que la interpretación que realiza el consultante estaría en contra del tenor de la propia norma legal en que dice basarse.

En segundo lugar, dicha interpretación tampoco tiene en cuenta que los recursos de las entidades locales, tal y como se enumeran en el artículo 2 de la Ley de Haciendas Locales (LHL) incluyen incluso ingresos de derecho privado, o el producto de las operaciones de crédito, que no cabe considerar en ningún caso ingresos de derecho público, ni por lo tanto encuadrables en el ámbito de aplicación de la normativa recaudatoria de derecho público.

En cuanto al Reglamento de General de Recaudación, y sin perjuicio de mencionar que conforme a reiterada jurisprudencia constitucional los límites a los derechos fundamentales han de venir establecidos en una ley formal (art. 53.1 CE), rango del que carece del citado reglamento, el consultante parece querer extraer de la existencia de un procedimiento especial de apremio administrativo, que se aplica por igual para la recaudación de los tributos y de los ingresos de derecho público de carácter no tributario (lo que en absoluto se niega) una suerte de habilitación a desconocer el precepto legal que veda la utilización de los datos cedidos por la Administración de la seguridad social a efectos tributarios para fines diferentes, sin habilitación legal, lo que no se considera aceptable jurídicamente.

AGENCIA
ESPAÑOLA DE
PROTECCIÓN
DE DATOS



Gabinete Jurídico