EL DEBER DE INFORMACIÓN DURANTE LA CAPTACIÓN DE DATOS PERSONALES POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: IMPLICACIONES DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA C-201/14 EN ESPAÑA[1]

Prof. Bernardo D. Olivares Olivares

Universidad Miguel Hernández de Elche

IV Congreso Nacional de Privacidad[2]

Resumen ejecutivo:

A través de la presente comunicación se examinan las exigencias materiales y formales que se requieren para que pueda realizase una cesión de información efectiva garantizando el derecho a la protección de los datos personales de los contribuyentes y los intereses de la Administración tributaria. En particular, analizamos el principio de información y los requisitos que son necesarios para limitarlo cuando una ley prevé expresamente la captación de los datos de terceros, especialmente a la luz del pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 1 de octubre de 2015, C-201/14.

Palabras clave:

Derecho a la protección de los datos personales. Limitación del derecho de información. Administración tributaria. Cesión de información. Datos de terceros.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 1 DE OCTUBRE DE 2015, C-201/14. 2.1. Supuesto de hecho. 2.2. Las Conclusiones del Abogado General y el Fallo del Tribunal. **3. IMPLICACIONES EN ESPAÑA: EL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE INFORMACIÓN Y SUS LIMITACIONES.**

---

[1] Trabajo científico realizado en el marco del Proyecto I+D: "La seguridad jurídica en el ordenamiento tributario español". Número: DER2015-68072-P (MINECO/FEDER).

[2] Congreso organizado por la Asociación Profesional Española de Privacidad y celebrado en el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona, el 19 y el 20 de mayo de 2016.

1. INTRODUCCIÓN

En cualquier época la obtención de información por las distintas administraciones tributarias ha sido un elemento esencial en el desempeño de sus funciones. En la actualidad, la incorporación de los datos personales a través de decenas de modelos de declaraciones tributarias que proporcionan tanto los propios interesados como terceros, así como mediante las actuaciones directas de obtención de información y las transferencias de datos entre las administraciones públicas, exigen a la Administración tributaria española que sea garante del tratamiento de todos los datos personales obrantes en su poder.

Este derecho, de configuración legal, fue reconocido por el Tribunal Constitucional, en adelante TC, a través del artículo 18.4 de la Constitución Española y está expresamente reconocido en el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo desarrollo específico en el contexto de la Administración Pública[3] destaca, precisamente, por facilitar el control acerca del tratamiento que las instituciones realizan de los datos personales de los interesados.

Dentro del conjunto de garantías y facultades que dicho derecho reconoce a sus titulares, a nuestro juicio destacan especialmente, en el ámbito de la Administración Pública[4], los principios de calidad de los datos y de información a los interesados. Este último será objeto de análisis en la presente comunicación.

Conviene subrayar que el TC ya declaró que el derecho de información forma parte de su contenido esencial a través de la STC 292/2000 de 30 de noviembre indicando que: "…son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y *a saber de los mismos*"[5]. Esta faceta del derecho a la protección de los datos personales es una garantía imprescindible para un tratamiento leal de la información; esto se debe a que a través del control que se proporciona, el titular del derecho puede conocer el estado, destino y uso real de sus datos.

Dicho lo anterior, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en adelante TJUE, de 1 de octubre de 2015, asunto C-201/14, trata un supuesto de transmisión de datos tributarios de carácter personal entre administraciones públicas, en el que se examina, en detalle, la adecuación del presupuesto de hecho que contempla la ley para limitar el principio de información de acuerdo con lo exigido en la Directiva 95/46/CE. Esta cuestión es de sumo interés, puesto que el TJUE se pronuncia sobre un caso de intercambio de información entre administraciones públicas evaluando las exigencias materiales y formales de la operación de tratamiento, para limitar el mencionado principio[6].

---

[3] Véase BLUME P.: "The Public Sector and the Forthcoming EU Data Protection Regulation", *EDPL*, n.º 1, 2015, pp.33-37.

[4] En este mismo sentido apunta TRONCOSO REIGADA, A.: "*La protección de datos personales. En busca del equilibrio*", Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 454.

[5] Véase el FJ 8 de la citada Sentencia. La cursiva es nuestra.

[6] Sobre la notoriedad de este pronunciamiento, véase el dictamen del GT 29, de 16 de diciembre de 2015: "Guidelines for Member States on the criteria to ensure compliance with data protection requirements in the context of the automatic exchange of personal data for tax purposes", p.4, la Nota sobre el cumplimiento del deber de información en las comunicaciones entre administraciones públicas, de la Agencia Catalana de Protección de Datos, publicada el 30 de marzo de 2016, a raíz de la STJUE que analizamos y el Dictamen de esta misma Agencia, CNS 20/2016.

En palabras del Abogado General, Pedro Cruz Villalón, en las Conclusiones presentadas el 9 de julio de 2015, sobre el asunto C-201/14, esta situación constituye para "…[e]l Tribunal de Justicia la oportunidad de examinar los requisitos a los que la Directiva 95/46 supedita la transmisión de datos personales de una administración a otra, precisando las obligaciones que recaen tanto sobre las personas públicas que intervienen en esa transmisión de datos como sobre el legislador nacional que debe regular estas prácticas, en particular en lo que respecta a la información a los interesados"[7].

A continuación examinaremos la citada STJUE y, estudiaremos, junto a la doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos, en adelante AEPD, las consecuencias que se derivarían de la proyección de dicha doctrina en los principales preceptos que permiten la captación de los datos personales de terceros por parte de la Administración tributaria española establecidos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en adelante LGT.

2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 1 DE OCTUBRE DE 2015, C-201/14

2.1. Supuesto de hecho

La STJUE de 1 de octubre de 2015, C-201/14, tuvo lugar a raíz de una cuestión prejudicial planteada por la Corte de apelación de Rumanía (Curtea de Apel Cluj). La controversia sobre la que versa el litigio principal se originó tras la capación, por parte de la Agencia Nacional de la Administración Tributaria, de información tributaria de carácter personal relativa a los ingresos de unos trabajadores por cuenta ajena que, posteriormente, se transmitió a la luz del artículo 315 de la Ley n.º 95/2006 sobre la reforma del sector sanitario, a la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad[8].

Dicho tratamiento de datos tenía como finalidad que la Administración cesionaria pudiera calcular las liquidaciones de las cotizaciones pendientes de ingreso de los trabajadores por cuenta ajena, en base al artículo 35 de la Orden n.º 617/2007 del Presidente de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, de 13 de agosto de 2007[9].

Los recurrentes en el litigio principal impugnaron, ante la Corte de Apelación de Rumanía, los diferentes actos administrativos en virtud de los cuales la Administración tributaria trasmitió, a la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad, la información personal necesaria para la elaboración de esas liquidaciones, invocando que la captación y posterior cesión de sus datos personales se había realizado incumpliendo lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE. En este sentido, los recurrentes sostenían que, sin otra base legal que el artículo 4 del Protocolo interno de 26 de octubre de 2007, esos datos habían sido transmitidos automáticamente y utilizados para fines distintos para los que habían sido comunicados inicialmente a la Administración tributaria, sin que ellos hubieran dado su consentimiento expreso y sin haber sido previamente informados por ninguna de las dos administraciones intervinientes en el tratamiento de sus datos personales[10].

---

[7] Véase el Apartado 1 de la citada Sentencia. El texto entre paréntesis es nuestro.
[8] Véase el Apartado 11 de dicha Sentencia.
[9] Extraído del Apartado 12 de la Sentencia y el Apartado 10 de las Conclusiones del Abogado General.
[10] Véase el Apartado 12 de las Conclusiones y el Apartado 15 de la STJUE.

Entre la información enviada, se transmitieron datos con trascendencia tributaria de carácter personal como las clases de ingreso que habían obtenido los trabajadores, los tributos pagados, la categoría de contribuyente que ostentaban y los apellidos y nombre. A este respecto, el Gobierno rumano alegó ante el TJUE que el Protocolo de 26 de octubre de 2007 no constituía la base jurídica del intercambio de información entre las administraciones públicas, porque esta norma se limita a regular el modo en que se transmiten los datos de la Agencia Tributaria a la Caja Nacional[11].

De este modo, se plantearon como asuntos centrales del litigio dos cuestiones: por un lado, si las normas que regulaban el procedimiento de cesión de la información personal suponían una "información previa suficiente" que pudiera sustituir al principio de información, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Directiva 95/46/CE y, por otro lado, si el precepto de la ley que amparaba la cesión respetaba los requisitos exigidos para limitar determinados derechos de los interesados y obligaciones de los responsables del tratamiento, de acuerdo con los artículos 11.2 y 13 de la citada norma[12].

2.2. Las Conclusiones del Abogado General y el Fallo del Tribunal

Con carácter previo a la exposición de las Conclusiones y el Fallo, examinaremos brevemente la regulación el principio de información[13]. Como es sabido, dicho principio impone el deber de informar sobre los aspectos esenciales del tratamiento al responsable que capta la información de los interesados o de terceros, en función de si dichos datos personales los facilita el propio titular (artículo 10 de la Directiva 95/46/CE) o si, por el contrario, la información la transmite una persona distinta a éste (artículo 11 de la citada Directiva).

En el contexto del litigio, correspondía al Estado rumano adoptar las medidas necesarias para que esas dos instituciones, ambas responsables del tratamiento de los datos personales, comunicaran a los recurrentes la información exigida. De modo que la Agencia Nacional de la Administración Tributaria debía informarles en virtud del artículo 10 de la Directiva 95/46/CE y, la Caja Nacional, en base al artículo 11 de esta misma Directiva. A menos que, en ambos casos, el tratamiento estuviera expresamente previsto en la ley o el interesado ya hubiera sido informado de ello con anterioridad a la captación o cesión de la información[14].

Recuérdese que el artículo 10.c) de la Directiva 95/46/CE exige que el responsable que capta los datos informe a los titulares del derecho a la protección de los datos personales, entre otros extremos, de "…los destinatarios o las categorías de destinatarios de los datos" y "la existencia de derechos de acceso y rectificación de los datos que (…) conciernen (al interesado)"[15].

Por lo que se refiere al cumplimiento del deber de información por parte de la Caja Nacional de Seguros de Enfermedad cuando captó, a través de la cesión de la Administración tributaria rumana, los datos personales de los

---

[11] Véase el Apartado 12 de las Conclusiones.
[12] Véase el Apartado 28 de la STJUE.
[13] Este principio, también forma parte del principio de transparencia en el contexto de la UE, véase el Informe de la AEPD 0325/2009, p.1 y también al GT 29 en "*Opinion 15/2011 on the definition of consent*", p. 8.
[14] Véase el apartado 73 las Conclusiones.
[15] Véase Apartado 32 de la STJUE. El texto entre paréntesis es nuestro.

ingresos de los trabajadores por cuenta ajena, el artículo 11 de la Directiva 95/46/CE, dispone, en su apartado 1, que el responsable del tratamiento deberá informar de la identidad del responsable del tratamiento, sus fines y cualquier otra información necesaria para garantizar un tratamiento leal de los datos. Dentro de esta información, dicho precepto especifica en el apartado 1, letra c), que también debe informarse de las "las categorías de los datos que (se traten)"[16] y de la "…existencia de derechos de acceso y rectificación"[17].

Sentado lo anterior, de las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente se desprendió que, durante el proceso judicial nacional, tanto la Agencia Nacional de la Administración Tributaria como la Caja Nacional de Seguros de Enfermedad no comunicaron a los recurrentes los extremos apuntados.

Es preciso poner de relieve, que ambas administraciones justificaron sendas operaciones de tratamiento en la cobertura que proporciona el artículo 315 de la Ley nacional rumana n.º 95/2006 que dispone que "…las autoridades, instituciones públicas y otras instituciones transmitirán gratuitamente a las cajas del seguro de enfermedad, sobre la base de un protocolo, los datos necesarios para determinar la condición de asegurado". Sin embargo, el TJUE se basó en dos argumentos para justificar que la habilitación legal que proporciona el citado artículo 315 no podía sustituir el deber de información: por una parte, dicho precepto no se consideró una "información previa y suficiente"[18], puesto que el presupuesto de hecho de la norma rumana no contemplaba siquiera los datos relativos a los ingresos como requisito para adquirir la condición de asegurado[19]; por otra parte, tampoco podrían aplicarse a este caso los artículos 11.2 y 13 de la Directiva 95/46/CE, que permiten limitar el derecho de los interesados "cuando prevalezca un interés económico y financiero importante de un Estado miembro (…), incluidos los asuntos (…) fiscales" o "una función de control, de inspección…"[20], puesto que el TJUE indicó que, para que pudieran emplearse estos presupuestos hubiera sido necesario que las operaciones de tratamiento se hubieran adoptado mediante medidas legales claras que contemplaran, entre otros aspectos, la definición de los datos que podían transmitirse y las disposiciones de aplicación durante su transmisión, en este caso, dichos aspectos estaban regulados en el Protocolo de 2007, que carece de rango normativo suficiente[21].

De igual manera se pronunció el Abogado General cuando indicó que: "Sin embargo, no se deduce ni de la resolución de remisión ni de las observaciones escritas y orales del Gobierno rumano ante el Tribunal de Justicia que la legislación nacional aplicable en el asunto que se examina en el litigio principal contenga disposiciones legales que eximan clara y expresamente a la Agencia Tributaria o a la Caja Nacional de sus obligaciones de información"[22].

Lo dicho hasta aquí supone que, el hecho de que la transmisión de los datos se produzca entre instituciones públicas que actúan en cumplimiento de las obligaciones generales de colaboración establecidas por las disposiciones

---

[16] El texto entre paréntesis es nuestro.
[17] Véase el Apartado 42 de la STJUE y el Apartado 79 de las Conclusiones.
[18] Los artículos 10.1 y 11.1, de la Directiva 95/46/CE establecen que no se deberá informar al interesado cuando los datos se captan directamente del interesado siempre que "…ya hubiera sido informada de ello".
[19] Apartados 37 y 38 de la STJUE.
[20] Véase el artículo 13.1, letras e) y f), de la Directiva 95/46/CE.
[21] Véase el Apartado 40 de la STJUE y el Apartado 39 de las Conclusiones.
[22] Véase el Apartado 83 de las Conclusiones.

de la Ley rumana n.º 95/2006, con el desarrollo específico del Protocolo de 26 de octubre de 2007, no puede eximir a las instituciones de tratar lealmente los datos personales informando de dicho tratamiento a los interesados[23].

El argumento señalado, que comparten en esta resolución el TJUE y el Abogado General, es significativo porque configura *ex profeso* al objeto de intercambio (la definición de los datos) como un elemento que debe estar regulado en el presupuesto de la ley. Es decir, si la ley que ampara la operación de tratamiento no es clara y expresamente no se menciona el tipo de información tributaria que se intercambia, debería cumplirse con el deber que analizamos cuando se captan o se transmiten los datos personales. Además, la remisión a una norma de carácter inferior a la ley para establecer los elementos esenciales de la operación de tratamiento tampoco es acorde a lo exigido en la Directiva 95/46/CE.

3. IMPLICACIONES EN ESPAÑA: EL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE INFORMACIÓN Y SUS LIMITACIONES

De lo analizado hasta ahora, puede concluirse que la STJUE delimita la expresión cuando "estén expresamente prescritos por ley" del artículo 11.2 de la Directiva 95/46/CE, excluyendo normas como las examinadas. En el contexto tributario, creemos que la discusión debe centrarse en determinar si las principales vías de captación de los datos personales, que reconoce la legislación española, cumplen los requisitos materiales y formales para limitar el derecho, ofreciendo una información precisa y clara del tratamiento de éstos a los interesados a través de la ley. Nuestro objetivo, en este momento, consiste en señalar las principales vías de captación de datos en el contexto tributario y apuntar los requisitos que, en su caso, deberían cumplir los artículos que regulan las operaciones de tratamiento para eximir del deber a la Administración. Para ello, hemos seguido tanto el criterio establecido en la STJUE examinada, como la doctrina informada de las agencias de protección de datos personales de nuestro país.

En España, las operaciones técnicas de captación están estrechamente vinculadas con el deber de colaboración en la gestión tributaria que constituye, desde un punto de vista cuantitativo, el cauce jurídico más relevante a través del que las distintas administraciones obtienen los datos tributarios de carácter personal en aras del efectivo cumplimiento del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos[24]. De ahí que la regulación de las operaciones de recogida, consulta, grabación y extracción de datos tributarios de carácter personal que contempla la LGT, las leyes de cada tributo y sus reglamentos de desarrollo, coexistan con la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en adelante LOPDP.

Desde nuestro punto de vista, los artículos 93 y 94 de la LGT constituyen las principales vías de captación establecidas en el ámbito tributario[25], a través de las que fluyen los datos personales de los ciudadanos hacia la Administración Tributaria Estatal, Autonómica y Local[26]. Recordemos que, actualmente, en España el derecho de

[23] Véanse los apartados 39 a 41 de la STJUE. En el mismo sentido, Apartado 83 de las Conclusiones.
[24] Esta circunstancia ya fue manifestada por el Consejo de Defensa del Contribuyente en su Memoria de 1999, p. 328.
[25] Ambos artículos regulan situaciones en las que pueden incorporarse los datos bien por captación directa de los propios interesados o a través de la captación por cesión de información de terceros.
[26] Respecto a la captación, véanse también el Capítulo VI del Título III (artículos 177 bis y ss.) y la Disposición Adicional Vigésimo segunda de la LGT, así como las normas de cada tributo y los preceptos específicos que amparan esta operación durante los

información se encuentra regulado en el artículo 5 de la LOPDP, a pesar de la reciente aprobación del Reglamento General de Protección de Datos Personales de 27 de abril de 2016, que no será aplicable hasta el 25 de mayo de 2018[27]. Respecto a las obligaciones de información del responsable del tratamiento a los interesados cuando se captan datos de terceros, el artículo 5.4 de la LOPDP establece el deber de que se informe al titular de la información dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de dichos datos. Por otra parte, el artículo 5.5 de la LOPDP le exime del deber de informar, entre otros supuestos, cuando "expresamente una ley lo prevea".

En este caso, la excepción al deber de informar por parte del responsable del tratamiento se vincula a la existencia de una previsión legal expresa que ampare la operación de tratamiento. Desde el punto de vista material y formal debemos analizar, a través de la casuística, la interpretación que otorga la doctrina mayoritaria acerca de la expresión "cuando expresamente una ley lo prevea".

Dicho lo anterior, debemos comenzar indicando que una interpretación *a sensu contrario* de las consideraciones vertidas por el TJUE en la Sentencia de 1 de octubre de 2015, permitiría considerar que la limitación del deber de información hubiera cumplido con las exigencias de la Directiva 95/46/CE, si los aspectos claves contenidos en el artículo 4 del Protocolo rumano de 2007 que desarrolla el intercambio hubieran estado en una ley, en conjunción con lo ya establecido en el precepto 315 de la Ley rumana n.º 95/2006.

Como hemos tenido ocasión de examinar previamente, el presupuesto legal que configura la operación de cesión entre las distintas administraciones en dicha ley, establece los sujetos que intervienen y la finalidad del intercambio, pero no amparaba la definición de los datos que se transmitieron.

En un sentido similar viene pronunciándose la doctrina administrativa española. El Informe de la AEPD 0060/2004 fue el primero en establecer la corriente de actuación que sigue hoy en día la citada Agencia. Posteriormente, le seguirían otros en el mismo sentido; véanse los informes de la AEPD: 83/2006, 125/2006, 0039/2007, 0221/2008, 0397/2008, 0468/2010 y 0271/2012 y el Dictamen CN07-021 de la AVPD. Tras el análisis de los supuestos que se dan en estos dictámenes, para que se respete la finalidad teleológica del derecho de información, su limitación es válida en la medida que el titular de los datos personales pueda prever de manera clara, a través de la norma, la situación que puede presentarse. Sobre la plasmación práctica de la limitación, nuestra interpretación basada en la problemática informada por la doctrina administrativa nacional invita a que la norma, contemple: (i) la operación de tratamiento, (ii) los sujetos intervinientes, (iii) su finalidad y (iv) la información concreta que se transmite.

Es necesario advertir que estos elementos, a día de hoy, no han sido expresamente señalados como requisitos necesarios por la AEPD, a pesar de su reiteración en los distintos supuestos que hemos analizado. La Agencia únicamente insiste sobre la necesidad de que la habilitación "se contemple expresamente por la norma" sin especificar los requisitos concretos.

procedimientos tributarios.

[27] Véase el artículo 99.1 del Reglamento General de Protección de Datos Personales.

Como indicábamos unas líneas más arriba, la operación de captación de información tributaria tanto de los propios interesados, como de terceros, se encuentra, con carácter general, en los artículos 93 y 94 de la LGT.

El artículo 93 de dicha norma, a grandes rasgos, establece una obligación general de información, imponiendo a todas las personas el deber de proporcionar a la Administración cualquier clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.

En cambio, el artículo 94 de la LGT (en sus apartados 1, 2, 3 y 4) contempla la obligación de suministrar la información con trascendencia tributaria específicamente a las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza.

Tras el estudio detenido de los presupuestos de captación habilitados a través los artículos 93 y 94 de la LGT (que dada la limitación de espacio del presente trabajo no podemos reproducir aquí), concluimos que contemplan los elementos que dotan de la claridad exigida a la norma, las operaciones de tratamiento previstas en los artículos 93.1.a), 93.1.b), 93.1.c) y 93.3 de la LGT. El resto de supuestos, debido a su amplitud y generalidad, no podrían configurarse, desde nuestro punto de vista, como normas que expresamente prevén el tratamiento de la información a la Administración tributaria, eximiéndola del deber de informar[28].

Entendemos que, en estos casos, durante la recopilación de información por la Administración tributaria, la ley que regula la operación de captación debe ser transparente y precisa, contemplando los aspectos nucleares que permiten informar al interesado sobre la situación de sus datos personales con un “grado mínimo de certeza”. En este sentido, las implicaciones que se derivan de la STJUE de 1 de octubre de 2015, C-201/14, exigen que ese grado de certeza o de claridad, esa previsión taxativa y expresa del supuesto que puede limitar el derecho de información, debería contemplar, como viene indicando también la AEPD, al menos, la operación concreta de tratamiento, los datos tratados, los fines del tratamiento y los sujetos intervinientes.

[28] En un sentido similar, véase el pronunciamiento de la AVPD, en el Dictamen CN07-021, titulado: “Dictamen que se emite respecto de la cuestión planteada por una diputación foral, en relación con el deber de informar previsto en el artículo 5.5 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y ejercicio de derechos”, pp. 1-7.