



La consulta plantea si pueden ser objeto de delegación por parte de los Ayuntamientos a las Diputaciones Provinciales de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudaciones tributarias, para proceder a la cesión de los datos de los contribuyentes de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.

El supuesto que la entidad consultante plantea ha sido objeto de análisis por parte de la Agencia Española de Protección de Datos, en diversas ocasiones pudiendo señalarse que en estos supuestos de delegación de facultades por parte de los Ayuntamientos a las Diputaciones Provinciales, esta actuación encaja en la figura del encargado del tratamiento.

Así, para delimitar los supuestos en los que el adjudicatario tendrá la condición de responsable o encargado del tratamiento deberá partirse, precisamente, de la propia naturaleza del contrato y de las consecuencias de su celebración, en el sentido de determinar si de la adjudicación se derivará el nacimiento de una relación directa entre quien gestiona el servicio público y el administrado que hace uso de tal servicio.

La delimitación nacerá precisamente de lo que señala el artículo 251.1 de la Ley 30/2007, dado que cuando lo que se contrata o concierta es la colaboración de una entidad pública o privada o de otra Administración en el ejercicio por la Administración competente de una determinada potestad de derecho público, la misma no se desplaza de la competente a la entidad o Administración contratada para el ejercicio de dicha potestad, sino que permanece en la propia Administración titular de la competencia, actuando aquélla como un representante de ésta.

Así sucederá, por ejemplo, en caso de que una Diputación Provincial u otra entidad local o una empresa municipal, colabore con un Ayuntamiento en la gestión tributaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. En ese supuesto, será el propio Ayuntamiento, como titular de la potestad tributaria en el ámbito municipal, quien siga ostentando la condición de responsable del fichero, no pudiendo ser la entidad colaboradora más que una encargada del tratamiento que, por ejemplo, recauda el tributo municipal en nombre y por cuenta del titular de la potestad tributaria.

Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Agencia Española de Protección de Datos en el informe de fecha 5 de noviembre de 2002, en el que se establecía lo siguiente:



“Para dar adecuada respuesta a la cuestión planteada, debe partirse de que el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que “es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 7.1 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada al mismo por la Ley 50/1998, de 30 diciembre, dispone que “asimismo, las Entidades locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras Entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección, y recaudación de los restantes ingresos de Derecho público que les correspondan”.

El artículo 7.2 dispone que “el acuerdo que adopte el Pleno de la Corporación habrá de fijar el alcance y contenido de la referida delegación”, acordando el último inciso del párrafo primero del artículo 7.3 que “los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al Ente Gestor, y, en último término, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” y el párrafo segundo de dicho precepto que “las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la Entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha Entidad”.

Por último, establece el artículo 7.4 que “las Entidades que al amparo de lo previsto en este artículo hayan asumido por delegación de una Entidad local todas o algunas de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos o algunos de los tributos o recursos de Derecho público de dicha Entidad local, podrán ejercer tales facultades delegadas en todo su ámbito territorial e incluso en el de otras Entidades locales que no le hayan delegado tales facultades”.

En Consecuencia, se prevé por la Ley una posible “delegación de competencias”, que por sus caracteres se encontraría cercana a la figura de la encomienda de gestión, regulada por el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que las entidades participantes en la misma están necesariamente integradas en una misma Administración Pública. En todo caso, con independencia de que la “delegación” participe de la naturaleza de la



delegación de competencias regulada por el artículo 13 de la Ley 30/1992 o de la encomienda de gestión, a la que nos acabamos de referir, cumple el principio previsto para ambas por la Ley de que su existencia no supone una renuncia a la competencia, de modo que los actos administrativos de la Administración delegada o encomendada se entenderán a todos los efectos como propios de la titular de la competencia (artículos 13.4 y 15.2 de la Ley 30/1992), dado lo previsto en el artículo 7.3 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

III

Sentado el marco de referencia de la situación planteada en la consulta, debe ahora analizarse la condición de la entidad consultante a los efectos previstos en la Ley Orgánica 15/1999.

Para ello, debe recordarse que el artículo 3 d) de la Ley Orgánica define al responsable del fichero o tratamiento como la “persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento”. Por su parte, será encargado del tratamiento la “persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento”.

Una primera consecuencia que cabe desprender de lo establecido en ambos preceptos es que, a diferencia de lo que se señala de forma terminante en la consulta, el mantenimiento de la titularidad de la competencia en el caso de que nos encontremos ante una forma de cooperación interadministrativa, no implica necesariamente la constitución de una relación responsable-encargado del tratamiento (aunque ello pueda suceder muy frecuentemente en la práctica). Ello se funda en que a los efectos prevenidos por la Ley Orgánica 15/1999 lo importante para delimitar los conceptos de responsable y encargado del tratamiento no resulta ser la causa que motiva el tratamiento de los mismos, sino la esfera de dirección, control u ordenación que el responsable pueda ejercer sobre el tratamiento de los datos de carácter personal que obran en su poder en virtud de aquella causa y que estaría enteramente vedado al encargado del tratamiento.

En resumidas cuentas, quien desarrolla una competencia en virtud de una encomienda de gestión otorgada por su titular puede o no ostentar la facultad de decidir sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento por sí mismo, con independencia de que dicho tratamiento se realice, precisamente, para dar cumplimiento a la gestión encomendada.



Por este motivo, resulta imposible dilucidar en abstracto los supuestos en que nos encontramos ante una encomienda que lleve aparejada la relación de una relación responsable-encargado del tratamiento y aquéllos en que la encomienda no cumple las premisas exigidas para que exista una situación abarcable por el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, lo que supondrá una cesión de los datos del responsable titular de la competencia a un segundo responsable que gestiona la competencia encomendada.

A título de ejemplo, no cabe, a nuestro juicio, duda alguna de que si la actividad de la Administración a la que se “delegan”, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, las competencias en materia de gestión, inspección y recaudación tributarias propias de un determinado Ayuntamiento se limita a la recepción de los datos y la realización de las actividades necesarias para el efectivo cumplimiento de la relación jurídica tributaria, procediendo posteriormente a restituir al titular de la competencia la información previamente facilitada, nos encontraríamos ante una situación plenamente comprendida en el marco previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999.

Sin embargo, en caso de que por parte de la Administración a quien se encomienda la gestión tributaria por parte de varias Administraciones Públicas se proceda a la creación de tratamientos específicos para el desempeño de su actividad que supongan una organización interna de los datos facilitados por la Administración “delegante”, de forma que es la propia Administración “delegada” la que decide sobre el tratamiento, su contenido y los usos que han de darse a los mismos (como sucedería por ejemplo, cuando dicha aplicación pudiera ser objeto de consulta por parte de otros órganos de esa Administración), la administración “delegada” sería responsable de un nuevo tratamiento, encontrándose sometida a todas las obligaciones que la Ley impone a la misma, entre ellas la de notificar ese tratamiento al Registro General de Protección de Datos. Así se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 16 de noviembre de 2001, aclarada por Auto de 8 de enero de 2002.

En resumidas cuentas, y aún cuando resulte, como se ha dicho, imposible ofrecer una solución unívoca a la cuestión planteada, cabe concluir, efectuando una interpretación extensiva de la regla dispuesta en el artículo 12.4 de la Ley Orgánica 15/1999, en el caso de que quien ejerza una competencia en virtud de la delegación prevista en el artículo 7 de la Ley de Haciendas Locales destine los datos a otra finalidad distinta de la mera gestión de la competencia delegada, los comunique o los utilice para fines exclusivamente propios de la entidad, decidiendo sobre el contenido, finalidad y uso del tratamiento, deberá ser



considerado responsable del tratamiento, con independencia de la licitud de la delegación efectuada.

IV

Dicho lo anterior, es necesario pronunciarse acerca de la licitud del tratamiento que se efectúe por la entidad consultante, tanto en caso de que la misma sea responsable o encargada del tratamiento.

En el primero de los supuestos, el tratamiento se producirá como consecuencia de la cesión de los datos que efectúe la entidad local “delegante” en el Organismo consultante.

Tratándose de datos con trascendencia tributaria relacionados con la gestión de tributos locales, el artículo 2.2 de la Ley 39/1988 consagra el principio de que “para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público debe percibir la Hacienda de las Entidades locales, de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes”.

Por otra parte, la propia Ley de Haciendas Locales prevé, como se ha analizado detenidamente, la posibilidad de encomendar la gestión tributaria a otra Administración Pública, lo que supondría que la propia Ley de Haciendas Locales estaría dando cobertura a la cesión que en este supuesto se plantearía, que sería complementaria de lo establecido en el artículo 113 de la Ley General Tributaria.

En caso de que nos encontremos ante un supuesto de tratamiento por cuenta de la entidad local titular de la potestad tributaria, será necesario el sometimiento de la relación entre ambas Administraciones a las reglas contenidas en el artículo 12, debiendo hacerse constar expresamente las siguientes:

a) *En lo que atañe a los requisitos formales de este tipo de contratos, el artículo 12.2 impone que “la realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas”.*

En el caso que nos ocupa, se considera adecuada la referencia efectuada por la consultante al Convenio en que se plasme la



delegación a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Haciendas Locales, en que deberán hacerse constar, además de los requisitos exigidos por las leyes tributarias y administrativas aplicables los requisitos previstos en el mencionado artículo 12.2

b) Por lo que respecta al periodo de conservación de los datos, el artículo 12.3 establece que “una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento”.

c) En lo referente a la cesión de los datos, de lo establecido en el artículo 12.2 se desprende que no procederá esa cesión, de forma que los datos habrán de ser entregados única y exclusivamente al responsable del fichero. Ello impide, a nuestro juicio, la posibilidad de proceder a una subcontratación de este tipo de servicios por parte del encargado del tratamiento, debiendo siempre el responsable ser parte en la relación jurídica, ya que cualquier transmisión de los datos a una terminal que no corresponda al responsable del fichero habrá de ser considerada cesión.”

En consecuencia, de las posturas expuestas por la consultante, le resulta aplicable la señalada como “postura1”.

En cuanto a la segunda cuestión planteada respecto de la cesión de los datos de las entidades bancarias. Se cuestiona si en este supuesto las entidades bancarias tienen la consideración de encargadas del tratamiento. Si bien, en el supuesto planteado, el Ayuntamiento comunica los datos a las entidades bancarias, para garantizar el cobro efectivo de los Ayuntamientos.

Por lo que nos encontramos en presencia de una cesión, que debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal establecido en el artículo el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, donde se establece que la misma solo puede verificarse para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario y exige para que pueda tener lugar, el previo consentimiento del interesado (artículo11.1), otorgado con carácter previo a la cesión y suficientemente informado de la finalidad a que se destinarán los datos cuya comunicación se autoriza o el tipo de actividad de aquél a quien se pretenden comunicar (artículo 11.3), y que debe recabar el cedente como responsable del fichero que contiene los datos que se pretenden ceder.

No obstante, el artículo 11.2 dispone que “El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: c)“el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y



control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación sólo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique”.

En este caso, la comunicación a la entidad bancaria de los datos necesarios para que se efectúen los distintos cobros y pagos derivados de la actividad de la entidad consultante se considera que dicha cesión se encuentra comprendida dentro del precepto transcrito, por lo que la misma sería posible aún no mediando el consentimiento de los afectados, siempre que la entidad destinataria de los datos los utilice única y exclusivamente para el pleno cumplimiento de las obligaciones financieras derivadas de dichos datos y no para otros fines

Por tanto, la entidad bancaria “intermediaria” no debería ser considerada una encargada del tratamiento, y no se requiere contrato alguno. La entidad bancaria es cesionaria de los datos facilitados por la Diputación, quedando dicha cesión amparada en lo dispuesto en el artículo 11.2 c) de la Ley Orgánica 15/1999.