



La consulta plantea si resulta conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, así como en la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, que diversas entidades locales ubicadas en dicha Comunidad Autónoma puedan incorporar a un fichero de solvencia patrimonial y crédito relativo al pago o impago de obligaciones dinerarias datos relativos al incumplimiento de las deudas contraídas con los mismos, así como que dichas entidades locales procedan a la consulta de esos ficheros.

Como cuestión previa, debe recordarse que el artículo 2.1 de la Ley 8/2001, ya citada establece en el primer inciso de su párrafo segundo que La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid ejerce sus funciones de control sobre “los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por los Entes que integran la Administración Local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 41](#) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. En consecuencia, sin perjuicio de que la consultante se encuentre sujeta a las potestades de esta Agencia Española de Protección de Datos, la cuestión relativa a si las entidades locales situadas en la Comunidad de Madrid pueden acceder al fichero común o facilitar datos al mismo debería ser igualmente analizada por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.

Hecha la anterior precisión, y teniendo en cuenta la naturaleza de la propia consultante y la posibilidad de que las cuestiones planteadas pudieran reproducirse en el futuro en relación con Entidades locales o Administración Públicas sí sujetas a la jurisdicción de esta Agencia, se procederá a continuación a manifestar la opinión de la misma, sin perjuicio de la que se emita en su caso por la autoridad de control autonómica ya referida para los Ayuntamientos a los que se refiere la consulta.

Y en este sentido, esta Agencia no puede compartir el criterio de la consultante de que las deudas a las que se refiere la consulta no difieran en ningún aspecto de las que hasta ahora vienen siendo incorporadas al fichero del que la misma es responsable.

Ciertamente, las entidades locales a las que se refiere la consulta ostentarán la naturaleza de acreedoras y los afectados la de deudores, pero fuera de tal similitud es preciso considerar que en el supuesto planteado nos encontraremos ante deudas derivadas de una relación jurídica de sujeción, bien de naturaleza tributaria, bien en el ejercicio de la función clásica de policía

de las Administraciones Públicas, siendo el ingreso derivado de su abono un ingreso de derecho público, sometido a un régimen específico, contenido esencialmente en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y, en consecuencia, sometido a unas reglas específicas y determinadas que limitan su posible comunicación a terceros.

En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 2.2 del texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dispone que “para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, 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 este motivo, resultará igualmente de aplicación a las Haciendas locales, dentro del amplio ámbito relacionado en el citado precepto, lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, en virtud de cuyo apartado 1:

“1. 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:

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo de dicho sistema.

d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.

e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación



en el marco legalmente establecido.

f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.

g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.

i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.

j) 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.

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.”

De este modo, si se tiene en cuenta que la transmisión de los datos referidos a la falta de pago de un determinado ingreso de derecho público implicaría la revelación de información sometida a lo dispuesto en el citado artículo 95.1, no sólo al responsable del fichero común sino a cualesquiera terceras entidades asociadas al mismo, no cabe duda de que tal comunicación se encuentra expresamente vedada por lo dispuesto en el citado precepto, no pudiendo amparar dicha cesión en la mera aplicación del artículo 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999 cuando existe una norma especial con rango de Ley que prohíbe expresamente la comunicación de los datos al fichero.

Al propio tiempo, debe tenerse en cuenta que es posible que parte de las informaciones que pretenden comunicarse pudieran referirse al impago de sanciones impuestas a los particulares por la entidad local. En este caso debe además tenerse en cuenta que tal comunicación se encuentra veda por lo

dispuesto en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, toda vez que la información contenida en el fichero se referiría al cumplimiento de una sanción administrativa.

Aun no refiriéndose al mismo caso planteado, cabe traer a colación el informe emitido por esta Agencia en relación con el posible acceso por terceros a los tabloneros edictales electrónicos actualmente existentes en Internet, emitido el 30 de junio de 2011, en que se señalaba lo siguiente:

“Así, a título de ejemplo, debe hacerse referencia a la regulación del primero de los tabloneros edictales que fue objeto de creación, el denominado Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), regulado por la Orden INT/3022/2010, de 23 noviembre, dictada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 78 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 332/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada al mismo por la Ley 18/2009, de 23 de noviembre.

La mencionada Orden delimita el alcance de los actos administrativos objeto de publicación en dicho Tablón, señalando en su apartado primero que “la presente orden tiene por objeto regular el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico como medio oficial de publicación a través de edictos de las notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador como consecuencia de la comisión de infracciones a la normativa sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que no se hayan podido practicar en la Dirección Electrónica Vial, en las equivalentes de las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de tráfico, o en el domicilio del interesado, para cuya sanción sean competentes” las autoridades que en él se indican, añadiendo el apartado 2 que “asimismo, se publicarán en él las notificaciones de las resoluciones de los recursos administrativos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras a que se refiere el apartado anterior, con independencia de cuál sea la autoridad sancionadora competente”.

Quiere ello decir, que el tratamiento de datos de carácter personal derivado de la publicación de los edictos en el Tablón se refiere a información referida a la comisión de infracciones administrativas en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, disponiendo el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999 que “los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras”.

Precisamente por este motivo, la Orden INT 3022/2010 se refiere en el artículo 4 al acceso por los ciudadanos al contenido del TESTRA indicando en el párrafo segundo del apartado 2, tras señalar que dicho acceso será universal, que “la conservación y almacenamiento de la información obtenida como consecuencia de la consulta del Tablón



Edictal de Sanciones de Tráfico, únicamente le estará permitida al propio interesado, a la persona a la que éste hubiera autorizado y a las Administraciones Públicas que por Ley lo tengan autorizado, resultando en los restantes casos contraria a lo dispuesto en el artículo 7.5RCL 1999\3058 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

Esta previsión fue la resultante del análisis llevado a cabo por esta Agencia Española de Protección de Datos en el informe emitido, en fecha 5 de noviembre de 2010, al entonces Proyecto de Orden Ministerial reguladora del TESTRA, indicando en su apartado V lo siguiente:

“La conclusión anteriormente alcanzada (relativa a la legitimación para la cesión de datos a través del Tablón a cualquier ciudadano que lo solicite), no obstante, no es óbice para que el sistema deba establecer mecanismos que eviten o dificulten el acceso indiscriminado a la información con fines distintos al conocimiento por el interesado de la notificación que se le practica a través del tablón edictal.

Como ya se dijo, una primera garantía es la establecida en el propio Proyecto, cuando prohíbe la indexación de la información contenida en el TESTRA por parte de motores de búsqueda. De este modo, sólo quienes accedan directamente al tablón edictal tendrán conocimiento de la información contenida en el mismo, sin que una simple búsqueda de los datos a través de un motor de búsqueda pueda ser suficiente para el acceso al contenido de los edictos. En este sentido, esta Agencia considera pertinente y conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la limitación a la que acaba de hacerse referencia.

Pero al propio tiempo, esta previsión deberá complementarse con otra que garantice que los datos personales contenidos en los edictos puedan ser susceptibles de almacenamiento masivo o incluso de conservación por parte de terceros, aunque dicha conservación se derive directamente del acceso al TESTRA y no de la consulta del mismo a través de motores de búsqueda.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras”.

La sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de octubre de 2010 analiza el supuesto en que una empresa mantenía un fichero,

denominado “potenciales clientes”, con el contenido de los edictos publicados en los distintos boletines oficiales en materia sancionadora de tráfico y seguridad vial, considerando dicha conducta contraria a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, sin perjuicio de la estimación del recurso por otros motivos. Dicha sentencia señala lo siguiente:

“(...) no es posible y está prohibida la creación de ficheros como el que aquí nos ocupa, relacionados con infracciones administrativas de tráfico, por entidades distintas de la Administración Pública competente. Téngase en cuenta, que en el sitio web desde el que se accede a los datos recogidos en el fichero “Potenciales Clientes” se invita a realizar una “búsqueda entre más de 2,5 millones de multas” o lo que es igual de sanciones impuestas por la comisión de otras tantas infracciones administrativas, por lo que el tratamiento de los mencionados datos personales recogidos en el citado fichero y a los que se accede por cualquier persona a través del sitio web www.autoplus.es utilizando los criterios de búsqueda más arriba expuestos es un tratamiento que vulnera el citado artículo 7.5 LOPD.

A lo anterior no obsta que dichos datos procedan o hayan sido recogidos de boletines oficiales que tienen la consideración de fuentes accesibles al público, según el artículo 3 j) de la LOPD. En efecto, si bien el artículo 6.2 de la LOPD excepciona de la necesidad de recabar el consentimiento del afectado para el tratamiento de sus datos, cuando procedan de fuentes accesibles al público, dicha excepción no entra en juego en supuestos como el presente, a la vista de la regla específica del artículo 7.5 LOPD para ese tipo de datos, por lo que el origen público del dato resulta irrelevante en casos como el de autos en que una entidad privada se dedica a recopilar infracciones administrativas en un fichero (más de 2,5 millones de multas de tráfico) y tratar los datos personales de las mismas, lo que sólo puede llevarse a cabo por las Administraciones Públicas cuando esté previsto en su normativa reguladora.

En conclusión, nos hallamos ante una conducta contraria a la LOPD que vulnera el citado artículo 7.5.”

Tomando en cuenta estos precedentes, sería necesario completar lo dispuesto en el artículo 4.3 del Proyecto poniendo de manifiesto la prohibición de almacenar y conservar por persona distinta del interesado, su representante o las Administraciones Públicas que se encuentren debidamente autorizadas por la Ley, la información contenida en el TESTRA.”



En el mismo sentido, la Orden TIN/831/2011, de 8 abril, por la que se regula el tablón de edictos y anuncios de la Seguridad Social, al que se refiere expresamente la consulta, dispone en el párrafo tercero de su artículo 13.1 que “cuando por medio de edictos se publiquen notificaciones que contengan sanciones administrativas, la información obtenida como consecuencia de su consulta en el tablón únicamente podrá conservarse y almacenarse por la Administración de la Seguridad Social, por el propio interesado o la persona que éste hubiera autorizado y por las administraciones públicas que por ley lo tengan autorizado, resultando en los restantes casos contraria a lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”. Dicho precepto fue igualmente objeto de informe favorable de esta Agencia, de fecha 21 de febrero de 2011.

Tomando en cuenta lo señalado por esta Agencia en los mencionados informes, así como las previsiones expresas contenidas en el párrafo segundo del artículo 4.2 de la Orden INT/3022/2010 y en el párrafo tercero del artículo 13.1 de la Orden TIN/831/2011, de 8 abril no cabe duda que el almacenamiento de los datos contenidos en los distintos tabloneros y referidos a la comisión de infracciones administrativas en cualquier ámbito implicará una vulneración de lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, no pudiendo considerarse la misma amparada por las previsiones de la citada Ley Orgánica.”

De este modo, no cabe sino concluir que las entidades locales no sólo no se encuentra legalmente legitimadas para comunicar los datos a los ficheros comunes de solvencia, sino que dicha comunicación está expresamente vedada por las normas que se han citado, sin perjuicio de que existen otras normas sectoriales relacionadas con determinados ingresos de derecho público que vienen a establecer limitaciones similares a las mencionadas. En consecuencia, la comunicación supondría una vulneración de lo dispuesto, según los supuestos, en los artículos 7, 11 y 21 de la Ley Orgánica 15/1999.

En cuanto al acceso por las entidades locales al fichero, debería tenerse en particular en cuenta que el artículo 42.1 del reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 delimita los sujetos autorizados a acceder a los ficheros, al prever que “los datos contenidos en el fichero común sólo podrán ser consultados por terceros cuando precisen enjuiciar la solvencia económica del afectado. En particular, se considerará que concurre dicha circunstancia en los siguientes supuestos:

- a) Que el afectado mantenga con el tercero algún tipo de relación contractual que aún no se encuentre vencida.*
- b) Que el afectado pretenda celebrar con el tercero un contrato que implique el pago aplazado del precio.*

c) Que el afectado pretenda contratar con el tercero la prestación de un servicio de facturación periódica”.

Como puede comprobarse, el precepto únicamente se refiere a supuestos de relaciones de derecho privado, lo que imposibilitaría la inclusión en tales categorías de las Administraciones Públicas.

Pero además, el Reglamento establece una serie de requisitos adicionales en cuanto al acceso a la información, al indicar en su artículo 42.2, párrafo primero, que “los terceros deberán informar por escrito a las personas en las que concurren los supuestos contemplados en las letras b) y c) precedentes de su derecho a consultar el fichero”, siendo así que se vuelve a prever una relación de carácter privado en la que el derecho a consultar el fichero queda sometido a la previa advertencia acerca del mismo.

Es decir, la normativa reguladora de estos ficheros no toma en consideración la posibilidad de que las entidades informantes puedan ser administraciones públicas, y ello precisamente por el régimen específico que la Ley establece para la exacción de derechos de derecho público, que no casa con las reglas previstas para estos ficheros.

Ahondando más en la cuestión, las exigencias de requerimiento previo de pago establecida por el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999 y 38 de su Reglamento de desarrollo o de información previa a la inclusión, prevista en el artículo 39 difícilmente puede conciliarse con las normas previstas a tal efecto en la Ley General Tributaria y sus normas de desarrollo.

Debe además recordarse que el artículo 93.1 de la Ley General Tributaria establece que “Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta Ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas”. De este modo, si las entidades locales precisan de información vinculada a la finalidad tributaria, que es la que justificaría según la consulta el acceso al fichero común, podría requerir que se facilitase la información a la luz del citado precepto sin necesidad de amparar la misma en el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999.

En consecuencia, y sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid en relación con las entidades locales sujetas a su jurisdicción, esta Agencia considera que la posibilidad de que las entidades locales faciliten información a los ficheros regulados por el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999, así como de obtener información de dichos ficheros, al margen de las potestades establecidas en el artículo 93 de la Ley General Tributaria, no resultan conformes a la normativa de protección de datos de carácter personal.