

N/REF: 0052/2021

La consulta se refiere al cumplimiento del Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (RGPD) y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, (LOPDGDD, cuando se pretenda aplicar por las Entidades Locales el pago de tributos por terceros no obligados, y en concreto en la comunicación de datos personales del obligado al tercero que se deriva de dicho pago.

La consultante manifiesta que “es habitual que, en nuestras oficinas, comparezcan terceros distintos del obligado al pago, que solicitan copia de los recibos de terceros, para proceder al pago de las deudas tributarias, produciéndose el mismo en entidades financieras colaboradores, fuera de nuestras instalaciones” y que “es praxis habitual del Órgano de Gestión tributaria y catastral de la Diputación de Pontevedra que se entreguen documentos de pago de deudas tributarias a terceros distintos de la persona obligada tributaria, previa disociación parcial de datos identificativos del obligado al pago y los relativos a su domicilio fiscal, haciéndose entrega de un recibo con la información tributaria correspondiente al objeto tributario correspondiente al tributo o ingreso de derecho público que se va a hacer efectivo”.

Asimismo, cita el Informe 436/2004 de este Gabinete Jurídico en el que, bajo la derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), y que al amparo de su artículo 11.2 a) se permitía la comunicación de los datos del obligado tributario al tercero por lo dispuesto en el artículo 1158 del Código Civil, en relación con el artículo 18.1 del Reglamento General de Recaudación, considerando que hoy no sería de aplicación puesto que el actual RGPD y la LOPDGDD han modificado los supuestos que permiten el tratamiento de datos, en el sentido de que la legitimación de la citada comunicación de datos, plantea dudas interpretativas y de aplicación ya sea desde el apartado c) o desde del apartado e) del artículo 6.1 del RGPD.

I

Como punto de partida deben tenerse en cuenta lo indicado en el artículo 4 del RGPD en sus apartados 1 y 2, que considera lo siguiente:

- 1) «datos personales»: toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;
- 2) «tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción;

En el presente caso, la comunicación que realice la administración tributaria - directamente o a través de entidades colaboradoras- de los datos del deudor tributario a la persona que realiza efectivamente el pago **se ha de considerar tratamiento de datos personales y, por tanto, debe someterse a lo indicado en el RGPD y la LOPDGDD.**

El artículo 5 del RGPD establece los “Principios relativos al tratamiento” y en su apartado 1. a) recoge el principio de licitud, lealtad y transparencia, a cuyo tenor,

1. Los datos personales serán:
 - a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»)

En cuanto a la legitimación para el tratamiento de datos, el artículo 6.1 del RGPD enumera los supuestos que dan licitud al tratamiento al indicar lo siguiente:

1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:
 - a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;
- d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;
- e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

En la consulta se plantea la aplicación de los supuestos previstos en los apartados c) y e) del citado precepto.

El Considerando 41 del RGPD señala que “Cuando el presente Reglamento hace referencia a una base jurídica o a una medida legislativa, esto no exige necesariamente un acto legislativo adoptado por un parlamento, sin perjuicio de los requisitos de conformidad del ordenamiento constitucional del Estado miembro de que se trate. Sin embargo, dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Considerando 45 del RGPD señala que “Cuando se realice en cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o si es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, el tratamiento debe tener una base en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.”

Ahora bien, la LOPDGDD establece en su artículo 8 bajo la denominación “Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos” lo siguiente:

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.”

Es decir, el legislador español ha determinado que debe ser por norma con rango de ley, el instrumento que o bien imponga una obligación al responsable del tratamiento que lleve aparejado tratamiento de datos personales, o que atribuya al responsable del tratamiento competencias públicas que impliquen tratamiento de datos.

La consultante sostiene que no hay norma con rango legal que obligue al pago por tercero (6.1 c) RGPD) y que tampoco puede considerarse una competencia o ejercicio de poderes públicos, el que el tercero realice el pago, pues obviamente es un particular y no le corresponde ninguna función pública sobre la potestad tributaria. (6.1 e) RGPD).

II

En el Informe 436/2004, que cita la consultante y se emite bajo la LOPD, se indicaba lo siguiente:

En materia de protección de datos de carácter personal, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999 dispone que “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”, si bien la comunicación será posible en caso de que exista una norma con rango de Ley que la otorgue cobertura legal.

A la vista de todo lo hasta ahora indicado es necesario analizar si existe una norma con rango de Ley que dé cobertura a la cesión planteada,

debiendo tenerse en cuenta que dicha norma no aparece recogida en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, así como el hecho de que ni la vigente Ley ni la Ley de 1963 regulan en su articulado el pago de la deuda tributaria efectuado por tercero.

Dicha figura aparece recogida en el artículo 18.1 del Reglamento General de Recaudación, ya citado, a cuyo tenor “Además de los obligados según el artículo 10 de este Reglamento, puede efectuar el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, ya lo ignore el obligado al pago”, añadiendo el artículo 18.3 que “En ningún caso el tercero que pagase la deuda estará legitimado para ejercitar ante la Administración los derechos que correspondan al obligado al pago. Sin embargo, podrá ejercitar los derechos que deriven a su favor exclusivamente del acto del pago”.

El mencionado precepto supone la aplicación al pago de la deuda tributaria de las previsiones establecidas para el pago por tercero en el artículo 1158 del Código Civil, cuyo párrafo primero dispone que “Puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, o ya lo ignore el deudor”.

A su vez, el párrafo segundo del mencionado precepto prevé que “El que pagare por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad”, añadiendo el párrafo tercero que “En este caso sólo podrá repetir del deudor aquello en que le hubiera sido útil el pago”.

En consecuencia, de lo dispuesto en la legislación civil y tributaria se desprende que el pago de la deuda tributaria efectuado por un tercero legitima a aquél, por una parte, a ejercer frente a la Hacienda Pública las acciones derivadas de dicho pago y, por otra, a repetir contra el deudor, en este caso el deudor tributario, el pago de la deuda tributaria.

Para ello será imprescindible que pueda acreditar el pago de la deuda tributaria, lo cual deberá verificarse a través del procedimiento establecido en el Capítulo III del Título I del Libro I del Reglamento General de Recaudación, estableciendo expresamente el artículo 31 que el justificante de pago deberá incluir los datos identificativos del deudor tributario y de la deuda objeto de pago, sin los cuales, lógicamente, el tercero pagador no podría ejercitar las acciones que el propio Reglamento y el Código Civil le otorgan.

En consecuencia, la cesión del dato del deudor tributario es imprescindible para dar cumplimiento a las acciones establecidas en el Código Civil, norma con rango de Ley, así como las que pudieran corresponder al pagador frente a la Hacienda Pública, en los supuestos previstos en la Ley General Tributaria.

Por ello, ha de considerarse que la cesión a la que se refiere la consulta se encuentra amparada en lo dispuesto en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999.

Pues bien, debe indicarse que lo recogido en el informe, en el actual régimen general de protección de datos personales RGPD y LOPDGDD, debe matizarse en la medida en que ya no es suficiente la mera habilitación legal, sino que hay que reconducir su aplicación a la existencia de una obligación determinada por la ley. Es decir, el artículo 6.1 c) del RGPD, requiere de una “obligación legal que sea aplicable al responsable del tratamiento”, por tanto, no basta con que este amparado en una ley como se deduce del citado informe, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 1158 del Código Civil es una posibilidad, que no una obligación, y además no es aplicable al responsable del tratamiento, que sería el órgano de la administración tributaria correspondiente.

III

En cuanto a la aplicación del artículo 6.1 e) del RGPD, como base jurídica del tratamiento que se deriva de la consulta, debe indicarse que, estamos ante un tratamiento de datos personales **cuyo responsable es la administración local y que consiste en la comunicación de datos por parte de esta a un tercero que realiza el pago del tributo**, como consecuencia de la puesta a disposición del correspondiente justificante de pago.

Es decir, **el tratamiento no es la realización del pago por el tercero, sino la comunicación de datos que se produce a raíz del mismo**, lo que como veremos tiene importantes consecuencias a la hora de establecer la base jurídica adecuada para dicho tratamiento.

Por lo tanto, el primer aspecto a tener en cuenta es la naturaleza del responsable del tratamiento que, al tener la condición de administración local hay que acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que en su artículo 4.1 b) dispone lo siguiente:

1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

b) Las potestades tributaria y financiera.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en su artículo 2.2 bajo la denominación “Enumeración de los recursos de las entidades locales” dispone lo siguiente:

2. 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.

Finalmente, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, (LGT) en su Artículo 4 bajo la denominación “Potestad tributaria” indica en su apartado 2 lo siguiente:

2.Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Teniendo en cuenta lo o anterior, la primera conclusión a la que se llega es que las Entidades Locales tiene atribuida por ley, la potestad tributaria, y, en consecuencia, aquellos tratamientos de datos personales que se deriven de su ejercicio encontraran en dichas leyes la legitimación para llevarlos a cabo.

IV

Respecto al concreto tratamiento que se produce a raíz del pago por tercero, el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR) dispone en su artículo 33 bajo la denominación Legitimación, lugar de pago y forma de pago.” lo siguiente:

1. Puede efectuar el pago, en periodo voluntario o periodo ejecutivo, cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, ya lo ignore el obligado al pago. El tercero que pague la deuda no estará legitimado para ejercitar ante la Administración los derechos que corresponden al obligado al pago.

Por su parte, el Artículo 41 del RGR bajo la denominación “Justificantes y certificaciones del pago” dispone lo siguiente:

1. Quien realice el pago de una deuda conforme a lo dispuesto en este reglamento tendrá derecho a que se le entregue un justificante del pago.
2. Los justificantes del pago en efectivo serán, según los casos:

- a) Los recibos.
- b) Las cartas de pago suscritas o validadas por órganos competentes o por entidades autorizadas para recibir el pago.
- c) Las certificaciones acreditativas del ingreso efectuado.
- d) Cualquier otro documento al que se otorgue expresamente el carácter de justificante de pago por el Ministerio de Economía y Hacienda y, en particular, los determinados por la normativa reguladora de los ingresos por vía telemática.

3. Los justificantes de pago en efectivo deberán indicar, al menos, las siguientes circunstancias:

- a) Nombre y apellidos o razón social o denominación completa, número de identificación fiscal y domicilio del deudor.
- b) Concepto, importe de la deuda y periodo a que se refiere.
- c) Fecha de pago.
- d) Órgano, persona o entidad que lo expide.

(...)

Dicho lo anterior, es preciso acudir a los artículos 34 y 95 de la LGT para analizar la existencia de los posibles límites que pudiera encontrar el tratamiento de datos que se deriva de la consulta.

El artículo 34.1 apartado j) de la LGT bajo la rúbrica “Derechos y garantías de los obligados tributarios” reconoce el derecho de los contribuyentes al carácter reservado de los datos tributarios que les conciernen, en concreto, se indica lo siguiente:

- 1. Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes: (...)
 - i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes

Y el artículo 95 de la LGT, en términos **similares circunscribe la utilización de los datos reservados a la efectiva aplicación de los atributos, y establece un catálogo de excepciones cuando estemos ante una finalidad distinta**. En concreto, nos indica lo siguiente:

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:

(...)

De la lectura de los artículos 34.1 j) y 95.1 de la LGT se concluye que se establece un régimen general de limitación de uso de los datos tributarios -que da significado a su carácter de “reservados”- y una lista de excepciones cuando el tratamiento se realice por un tercero para finalidades distintas a la efectiva aplicación de los tributos.

En el presente caso, estamos ante un tratamiento de datos personales que realiza **el responsable del tratamiento, que es la administración local, en el ejercicio de sus competencias y que se incluye en la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tiene encomendada**, haciéndose efectivo a través de los artículos 33 y 41 del RGR antes citado. Y que debe ponerse en conexión con lo indicado en el artículo 1158 del Código Civil (norma de aplicación supletoria al régimen jurídico de las administraciones públicas), es decir, sirve a la finalidad de que el nuevo acreedor pueda acreditar tal condición a los efectos de realizar el crédito correspondiente.

V

Por lo tanto, la base jurídica que legitima dicho tratamiento se encuentra en el artículo 6.1 e) del RGPD que permite el tratamiento de datos cuando el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; y en el artículo 8.2 de la LOPDGDD que exige que dichos poderes públicos estén atribuidos por norma con rango de ley.

En el presente caso, obviamente no estamos ante el ejercicio de competencias o poderes del tercero que realiza el pago, (pues además de ser una persona física particular, no es responsable del tratamiento) sino que el tratamiento que se produce es **la expedición y entrega por parte del responsable del**

tratamiento (o su encargado), de información del obligado al pago, a dicho tercero.

Por lo tanto, el tratamiento que se produce es la materialización de una de las distintas facultades que conforman la potestad tributaria, que la ostenta, la administración local por atribución legal.

En este caso, y en relación con la exigencia de norma con rango de ley que exige el artículo 8.2 de la LOPDGDD, cabrá citar **la LRBRL, la Ley de Haciendas Locales y la propia LGT que atribuyen expresamente la potestad tributaria a los entes locales y encuadrar en dicha potestad y en concreto en la gestión de los tributos, la posibilidad de que el pago se realice por tercero (y, en consecuencia, los tratamientos de datos que se deriven del mismo)**, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1158 del Código Civil en lo referente a la acción del nuevo acreedor contra el obligado al pago.

VI

Asimismo, hay otro aspecto que no puede pasarse por alto y que está estrechamente relacionado con la afectación o injerencia en el ámbito de la privacidad del obligado tributario.

El tercero no obligado al pago que procede al mismo, -y al que con la aplicación de los artículos 33.1 y 41.3 RGR, se le van a comunicar datos del obligado- lógica y necesariamente tiene que conocer algún dato o información sobre el tributo en cuestión y el obligado, pues de otro modo no sólo no podría llevarse a cabo dicho pago, sino que no tendría sentido que se dispusiera a pagar algo sobre lo que no tiene ningún tipo de información o conocimiento y relación.

Quiere decir esto, que la expedición del correspondiente recibo de acuerdo con el artículo 41.3 RGR y la concreta comunicación de datos que se contiene en el mismo revelaran al tercero información que presumiblemente ya conozca, pues el mencionado precepto recoge en sus apartados a) y b) que el recibo contendrá el nombre y apellidos, número de identificación fiscal, domicilio del deudor y concepto e importe de la deuda.

En consecuencia, la injerencia en la privacidad del deudor por la emisión y comunicación del recibo al tercero que ha realizado el pago no puede reputarse de notable intensidad o gravedad, todo ello sin perjuicio de la aplicación de los principios de limitación de la finalidad y minimización de datos que a continuación se analizan.

VII

Además del principio de licitud, debe recordarse que el artículo 5.1 b) y c) recoge los principios de limitación de la finalidad y minimización, a cuyo tenor los datos personales serán,

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines (...) («limitación de la finalidad»)

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

A lo que hay que añadir, que el artículo 5.2 del RGPD recoge el principio de responsabilidad proactiva según el cual:

El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

De acuerdo con los citados principios, se extraen dos consecuencias, la primera es que **el responsable del tratamiento deberá realizar un análisis sobre la aplicación de estos principios a la hora de expedir los recibos a terceros ajenos al deudor.**

En efecto y sin perjuicio de que el artículo 41.3 RGR establece un contenido de mínimos, nada obsta a que por aplicación del RGPD el responsable del tratamiento directamente o a través de las entidades colaboradoras establezca **formulas o aplique técnicas que impidan que se comuniquen más datos de los estrictamente necesarios o se destinen a finalidades incompatibles.**

El artículo 4.5 del RGPD define la «seudonimización» como el tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable;

En este sentido, la consultante propone la anonimización parcial del recibo, omitiendo el DNI del obligado tributario y su domicilio fiscal, técnicas que se consideran adecuadas y que sirven al principio de minimización.

Así, el tercero que ha realizado el pago debe tener un justificante de que efectivamente ha procedido al mismo, con lo que sería suficiente un certificado que recogiera, su efectiva realización por el tercero, con número de expediente o tributo, fecha y periodo al que se refiere. Para así, si lo estima necesario, ejercitar las acciones que se derivan del artículo 1158.2 y 3 del Código Civil.

En conclusión, nada obsta a que el responsable del tratamiento en aplicación de los principios de minimización y **en el ejercicio de las obligaciones derivadas del principio de responsabilidad proactiva**, matice el contenido del artículo 41.3 RGR para estos supuestos especiales o extraordinarios, donde es un tercero el que realiza el pago, a través de la seudonimización y en su caso, modificación -que no supresión-, del contenido mínimo que prevé dicho precepto.

Y la segunda consecuencia es que, en la expedición del recibo, el responsable del tratamiento se debería informar de la finalidad al que sirve la comunicación de datos y las advertencias sobre las limitaciones en el uso de la información que consta en el recibo.

Una cláusula sobre protección de datos en los correspondientes recibos podría tener un efecto preventivo, contribuyendo a aumentar la sensibilización del tercero sobre las obligaciones y compromisos que se derivan del acceso a los datos del obligado tributario.

En consecuencia, el tercero al que le han proporcionado los datos únicamente podrá tratar los datos del obligado al pago para esa finalidad, realizar el pago y en su caso, ejercer la acción que se deriva del artículo 1158 del Código Civil.